Evaluatie
Wet openbare manifestaties

in opdracht van

het Ministerie van Binnenlandse Zaken
en
Koninkrijksrelaties

B. Roorda
J.G. Brouwer
A.E. Schilder

3 juli 2015

Inhoud

Introductie onderzoek

1 Inleiding

Wet openbare manifestaties is de citeertitel voor de Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging. De wet vormt een uitwerking van de in artikel 6 Grondwet vastgelegde godsdienst- en levensovertuigingvrijheid en de in artikel 9 Grondwet gegarandeerde vrijheid van vergadering en betoging.

De wet was noodzakelijk geworden als gevolg van de in 1983 gekozen grondwettelijke beperkingssystematiek volgens welke grondwettelijke grondrechten slechts beperkt kunnen worden door de formele wetgever, zij het dat de formule ‘de wet kan regels stellen’ erop duidt dat de wetgever beperkingsbevoegdheden onder strikte voorwaarden kan delegeren aan decentrale overheden.

In deze wet reikt de wetgever aan de lokale overheid bevoegdheden aan met behulp waarvan zij de collectieve uitoefening van de vrijheid van godsdienst- en levensovertuiging, de vergader- en de betogingsvrijheid plaatselijk kan reguleren.

Toen de Wet openbare manifestaties ruim 25 jaren geleden in werking trad, kon niemand vermoeden dat het recht tot betoging een enorme vlucht zou nemen. Een voorbeeld: in de gemeente Den Haag vonden in 2002 ongeveer 350 demonstraties plaats, in 2007 was dit opgelopen tot 1.200 en tegenwoordig bedraagt dit aantal ongeveer 1.500 demonstraties per jaar. Niet alleen zijn de aantallen enorm toegenomen, ook de vormen waarin betoogd wordt zijn heden ten dage sterk uiteenlopend.

Kenden we vroeger vooral de bewegende optocht waarin borden werden meegedragen en leuzen gescandeerd als klassieke betogingsmodaliteit. Nu zien we een veelheid van vormen en middelen om protest naar buiten te brengen: demonstratieve fietstoer, protesttocht met (vracht)auto’s, trekkers of woonwagens, demonstratief concert, demonstratief straattheater, stille tocht, blokkadeactie, fakkeloptocht, gemaskerde parade, tomaten gooien en demonstratief kampement.

Betrekkelijk nieuw is ook het ‘direct action protest’: demonstranten die bijvoorbeeld een jacht door middel van geschreeuw en hoorngeblaas verstoren of een ballonnenactie bij Schiphol om het vliegverkeer aldaar tijdelijk onmogelijk te maken. Het is een variant op de vroegere blokkadeactie. ‘Direct action protests’ is het antoniem van ‘communicative protests’, het gaat om obstructieve dan wel ontwrichtende acties waarbij demonstranten doelbewust schade en hinder veroorzaken door bijvoorbeeld het opwerpen van blokkades en het onbruikbaar maken of bezetten van objecten.

In zoverre is het geen wonder dat zich in de afgelopen jaren problemen hebben aangediend die niet eenvoudig met de wet in de hand kunnen worden opgelost. Het merendeel van die problemen is gelegen in de sfeer van het recht tot betogen, maar niet alleen. Ook in verband met de uitoefening van de godsdienstvrijheid stuitte de rechtspraktijk op een lastig, zo niet onoverkomelijk probleem.

In totaal signaleren wij een tiental knelpunten in de Wet openbare manifestaties. In negen van de tien gevallen betreft dit een betogingsrechtelijke kwestie en in een geval een de vrijheid van godsdienst gerelateerd probleem.

2 Belang van het onderzoek

Wie het nieuws volgt, weet dat er geen dag voorbijgaat zonder dat de media melding maken van een demonstratie of protestactie ergens in de wereld. Het lijkt wel of het demonstreren in 2010 opnieuw is uitgevonden.[1]

Al terugblikkende, ziet men dat er sinds dat jaar een onafgebroken reeks van tot de verbeelding sprekende demonstaties aan ons voorbij trekt: van de Arabische lente in Noord-Afrika, de Occupy-movement in de gehele westerse wereld, de Indignados in Spanje, de Greenpeaceacties in het noordpoolgebied, de Taksim Gezi Park-demonstraties in Turkije, de Maidan-protesten op het Onafhankelijkheidsplein in het Oekraïense Kiev, de massale manifestaties tegen het failliete beleid in Griekenland, massieve G20-top demonstraties zoals die in Londen de Ferguson-protesten in de VS, de antiregeringsdemonstraties in Venezuela, de parapluprotesten in Hong Kong, de IS- en Gaza-demonstraties in West-Europa, de Zwarte Piet-protesten in de randstad, de Pegida-protesten in Duitsland, de Charlie Hebdo-demonstraties wereldwijd, de protestacties van aardbevingsgedupeerden in Groningen, de bezetting van, annex sit-in in het Amsterdamse Bunge- en Maagdenhuis door UvA-studenten tot aan de weinig vreedzame protesten van de Blockupy-beweging in Frankfurt bij de opening van het nieuwe hoofdkantoor van de Europese Centrale Bank.

Dat deze demonstraties en protestacties tot verstoringen van de openbare orde leiden die gepaard gaan met soms meer dan aanzienlijke schade en ontwrichting van het maatschappelijke leven,[2] gewonden en soms zelfs doden,[3] valt niet te ontkennen. Democratische rechten zoals het recht om te betogen zijn echter een groot goed en zijn offers waard. Een demonstratie is niet zelden de enige manier om uiting te geven aan onvrede met het door het politieke establishment gevoerde beleid.

Voor politieke leiders houden betogingen echter risico’s en gevaren is. Het openlijke verzet van massale mensenhoeveelheden is regelmatig aanleiding geweest voor een omwenteling van de macht. We hoeven de Maidanprotesten in Kiev in 2013 en 2014 slechts in herinnering te roepen. Begin 2014 sloeg de toon van de protesten om van pro-EU naar anti-regering. Niet zelden wordt daarom geprobeerd het recht om te betogen in te dammen en te beperken.[4]

De meest recente initiatieven om paal en perk te stellen aan de ruimte voor betogen, zijn die van de Spaanse en Venezolaanse overheid. Per 1 juli 2015 is de Spaanse wet in werking getreden waarin het recht om te demonstreren zwaar op de proef wordt gesteld. De rigoureus de betogingsvrijheid beknottende Venezolaanse wet kreeg al eerder kracht van wet.

Artikel 9 van de Nederlandse Grondwet staat beperkingen van de betogingsvrijheid toe, zelfs als het beperkingen betreft in een omvang van die in de Venezolaanse en Spaanse wet-

---

[1] Zie bijvoorbeeld het filmpje getiteld ‘Manifestations dans le monde entre 1979 et 2013 – Par John Beieler’, te raadplegen via www.youtube.com waarop Beieler op een interactieve wereldkaart alle demonstraties laat zien die van 1979 tot halverwege 2013 werden opgepikt door de media. Zie verder het artikel ‘Mapped: Every Protest on the Planet Since 1979’ van J. Dana Stuster van 22 augustus 2013, te raadplegen via www.foreignpoliciy.com; I. Ortiz, S. Burke, M. Berrada & H. Cortes, *World Protests 2006-2013*, New York september 2013, te raadplegen via policydialogue.org; J. van Stekelenburg, ‘Protest. Nog wel van deze tijd?’, *Idee*, 2014, jaargang 35, nr. 4, p. 6-13, te raadplegen via vanmierlostichting.d66.nl.

[2] De acties van Blockupy op woensdag 18 maart 2015 in de Duitse stad Frankfurt hebben miljoenen euro’s aan schade veroorzaakt. Circa 150 agenten raakten gewond door de ongeregeldheden, aan de zijde van de demonstranten zouden meer dan 200 gewonden zijn gevallen. De politie arresteerde zeker 500 actievoerders. Zie het nieuwsbericht ‘Miljoenenschade na rellen in Frankfurt’ van 19 maart 2015, te raadplegen via www.parool.nl.

[3] Op 26 januari 2015 vielen er bijvoorbeeld in de Malinese stad Gao drie doden bij een demonstratie tegen een VN-missie. Zie het nieuwsbericht ‘Drie doden bij demonstratie tegen VN-missie Mali’ van 27 januari 2015, te raadplegen via www.nrc.nl.

[4] De anti-demonstratiewet van Janoekovytsj van 2013, waarbij het recht op vrije meningsuiting en het recht op betoging en vrije vergadering werd ingeperkt, leidde juist zijn val in.

geving. Zover zal het hopelijk in Nederland niet gauw komen, maar grondrechten zijn in de historie zelden een rustig bezit gebleken.

3 Onderzoeksvragen

Wij signaleren tien Wet openbare manifestatie-rechtelijke kwesties die nader onderzoek vereisen.

3.1 Manifestatiebegrip

Gemeenten en politie worstelen met de vraag of bepaalde evenementen en manifestaties – denk aan muziekevenementen met een demonstratief element en eenmansprotesten – al dan niet moeten worden aangemerkt als betoging in de zin van artikel 9 Gw waarop het regime van de Wet openbare manifestaties van toepassing is. In het najaar van 2014 heeft de burgemeester van Amsterdam ons nog gevraagd hierin meer duidelijkheid te bieden. De eerste onderzoeksvraag die we stellen is als volgt:

Moeten de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties nader worden omschreven in de wet?

3.2 Verbod vanwege ontbreken kennisgeving

De Hoge Raad oordeelt in 2006 dat een betoging op grond van artikel 7 sub c Wet openbare manifestaties zonder meer mag worden beëindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt.[5] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarentegen oordeelt in 2007 dat een betoging niet zonder meer mag worden verboden of beëindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt.[6] De tweede onderzoeksvraag luidt:

Is het wenselijk en noodzakelijk om de Wet openbare manifestaties aan te passen zodat een manifestatie niet langer zonder meer kan worden verboden of beëindigd om de enkele reden dat een (tijdige) voorafgaande kennisgeving ontbreekt?

3.3 Differentiatie in kennisgevingplicht

Op grond van de Wet openbare manifestaties kunnen gemeenten in hun APV onderscheid maken in gevallen waarin een kennisgeving voor manifestaties op openbare plaatsen is vereist, en gevallen waarin dit niet is vereist.[7] Geen enkele Nederlandse gemeente maakt hiervan gebruik, terwijl het vanuit grondwettelijk perspectief wel de voorkeur verdient om manifestaties op openbare plaatsen in bepaalde gevallen vrij te waren van de kennisgevingsplicht. Onze derde onderzoeksvraag luidt:

---

[5] HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, *AB* 2007, 23, m.nt. A.E. Schilder en J.G. Brouwer.
[6] EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04, r.o. 36 (Bukta e.a./Hongarije); zie ook Gerards & Loof 2007.
[7] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18; *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2237.

Moet in de Wet openbare manifestaties de mogelijkheid worden opgenomen dat manifestaties op sommige plaatsen of sommige manifestaties op alle plaatsen gevrijwaard zijn van de kennisgevingplicht?

3.4 Kennisgevingtermijn

De Wet openbare manifestaties laat de gemeenteraad vrij in het stellen van regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving voor het houden van een manifestatie moet zijn gedaan. De wetgever gaat er blijkens de memorie van toelichting alsmede de overgangsbepaling van de Wet openbare manifestaties (artikel VI Wom) van uit dat gemeenten de kennisgevingtermijn zo kort mogelijk houden. Gedacht wordt aan een termijn van 24 of 48 uren. Lange termijnen zouden frustrerend werken.[8] Desalniettemin zijn er gemeenten die in hun APV lange en soms zelfs zeer lange kennisgevingtermijnen hanteren.[9] De vierde vraag waar we een antwoord op zullen geven is:

Is het noodzakelijk om in de Wet openbare manifestaties een maximum kennisgevingtermijn vast te leggen?

3.5 Demonstratieve kampementen

Op dit moment bestaat onduidelijkheid over hoe burgemeesters om dienen te gaan met (semi)permanente demonstratieve kampementen en soortgelijke meer belastende betogingsvormen. De beperkingscriteria van artikel 2 Wom bieden onvoldoende soelaas om in dit verband regulerend dan wel verbiedend op te treden. Toch kunnen (semi)permanente kampementen in de praktijk niet voor onbepaalde duur worden getolereerd. Verschillende vragen rijzen in dit verband. Wat is de legitimatie voor beperkende maatregelen? Hoe lang is er nog sprake van grondwettelijke bescherming? Biedt de wet voldoende mogelijkheden om beperkingen op te leggen? Deze vragen blijven voorlopig actueel omdat bewegingen als Occupy hebben aangegeven ook in de toekomst door middel van tentenkampen hun mening collectief in het openbaar kenbaar te willen maken.[10] De vijfde onderzoeksvraag die wij stellen luidt derhalve:

Is een wijziging van de Wet openbare manifestaties wenselijk en noodzakelijk om (semi)permanente demonstratieve kampementen zodanig te kunnen beperken dat recht wordt gedaan aan enerzijds het fundamentele recht tot betogen en anderzijds andere rechten en belangen?

---

[8] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18-20; zie ook Brouwer en Schilder 2013, (T&C OO&V), artikel 4 Wom, aant. 3.

[9] Artikel 2.1.2.2 APV gemeente Krimpen aan den IJssel hanteert een kennisgevingtermijn van maar liefst vier weken; uit een onderzoek van 2012 blijkt dat ongeveer 9% van de Nederlandse gemeenten een termijn van 96 uren of langer hanteert, zie Roorda 2012a.

[10] Zie onder meer Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332; Roorda 2012b.

3.6 Ordebewaarders en overlegverplichting

Meer en meer gemeenten stellen in hun beleidsregels de eis van private ordebewaarders bij betogingen met soms vergaande rechten en plichten. Of deze praktijk is toegelaten zonder formeel-wettelijke basis, is de vraag. De zesde onderzoekvraag luidt:

Moet er een formeel-wettelijke basis in de Wet openbare manifestaties worden gecreëerd voor private ordebewaarders en zo ja wat moet de inhoud hiervan zijn?

3.7 Integrale verboden naar plaats

In verschillende gemeenten hebben burgemeester de vraag opgeworpen of het mogelijk is openbare manifestaties op speciaal hiertoe aangewezen plaatsen categorisch te verbieden, dan wel om manifestaties gedurende een zekere tijd in een gemeente dan wel een deel ervan te verbieden. We spreken in dit verband van integrale verboden. De wens of behoefte hiertoe kan liggen in redenen van openbare orde en veiligheid of in de waardigheid van een plaats. De zevende onderzoeksvraag die we stellen is daarom:

Is de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties bevoegd om integrale verboden naar plaats uit te vaardigen en, als dat niet het geval is, in hoeverre is het noodzakelijk en wenselijk om een dergelijke bevoegdheid in de Wet openbare manifestaties op te nemen?

3.8 Integrale verboden naar tijd

Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering uitdrukkelijk dat de bevoegdheden die de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties toekomen, de noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemeentewet onverlet laten.[11] Verschillende rechtswetenschappers zijn evenwel van mening dat de grondwettelijke beperkingssystematiek geen ruimte laat voor de aanvullende rol van de noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw, nu uit de formulering van deze bepalingen onvoldoende duidelijk kan worden afgeleid, dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van welk grondrecht hij dat zou hebben gewild.[12] Hoe dan ook, burgemeesters maken regelmatig gebruik van hun noodbevoegdheden om integrale demonstratieverboden naar tijd uit te vaardigen.[13] Een en ander doet ons de vraag volgende – de achtste – onderzoeksvraag stellen:

Moet in de Wet openbare manifestaties de burgemeester specifieke bevoegdheden worden verleend waarmee hij adequaat kan reageren op een noodsituatie in overeenstemming met de grondwettelijke beperkingssystematiek?

---

[11] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 1; *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 96-99 en 101.
[12] Zie overweging 5-7 van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:BJ4874, *AB* 2009, 381; zie ook Brouwer & Schilder 2001, p. 268-270; Meijer 1987, p. 237-242; Schilder 1989, p. 108-111; De Jong 2000, p. 115-120, 137.
[13] Zie 'Noodverordening Deurne 2014-1' van de burgemeester van de gemeente Deurne van 30 maart 2014, te raadplegen via www.deurne.nl; zie bijvoorbeeld ook 'Noodverordening op grond van artikel 176 Gemeentewet' van de burgemeester van de gemeente Vlagtwedde van 2 juni 2005, te raadplegen via www.burgemeesters.nl.

3.9 Klokgelui en andere oproepen tot belijden

Artikel 10 verleent de gemeenteraad de bevoegdheid regels uit te vaardigen met betrekking tot duur en geluidsniveau van klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering dat artikel 10 niet moet worden beschouwd als de wettelijke grondslag voor beperkingen in de zin van artikel 6 lid 1 of 2 Gw, alhoewel klokgelui en oproepen beschermde uitingen zijn die vallen onder artikel 6 Gw.

In rechtswetenschappelijke literatuur wordt hier echter anders over gedacht. Regels over klokgelui en belijdensoproepen ex artikel 10 Wom moeten volgens een meerderheid van schrijvers wel degelijk gekarakteriseerd worden als beperkingen in de zin van artikel 6 lid 2 Gw die moeten voldoen aan de criteria van de grondwettelijke bepaling.[14] Om die reden zouden deze activiteiten zelden of nooit gereguleerd kunnen worden op lokaal niveau – beperkingen zijn niet noodzakelijk in verband met de grondwettelijke doelcriteria. Klokgelui of belijdensoproepen veroorzaken geen verkeerschaos of gezondheidsproblemen of wanordelijkheden in de zin van artikel 6 Gw.

Als de regulering van klokgelui en andere belijdensoproepen wel beschouwd moet worden als het beperken van de godsdienstvrijheid, dan liggen niet alleen regels met betrekking tot duur en geluidsniveau problematisch, maar ook bijvoorbeeld verordeningen met betrekking tot het tijdstip waarop een belijdensoproep wordt ingeperkt. De Wet openbare manifestaties biedt echter geen grondslag voor het beperken van klokgelui en belijdensoproepen naar tijdstip – denk aan een verbod gedurende de nachtelijke uren.

Om een oplossing te vinden voor dit probleem, hebben wij de negende onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Is het noodzakelijk om de Wet openbare manifestaties te wijzigen, zodat de regeling van klokgelui en andere oproepen tot belijden in overeenstemming is met de grondwettelijke beperkingssystematiek:?

3.10 Bescherming derden

Een laatste kwestie die nader onderzoek vereist, is de bescherming van derden bij betogingen. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering dat een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, een besluit is zodat derden – omwonenden en ondernemers in de nabijheid van de plaats waar de betoging is gepland – daartegen bestuursrechtelijk kunnen opkomen.[15] Het lijkt erop alsof de regering zich hierbij onvoldoende realiseerde dat het idee van een vergunningensysteem inmiddels was verlaten in ruil voor een kennisgevingstelsel. Het al dan niet zijn van een besluit in de zin van de Awb heeft belangrijke consequenties voor de rechtsbescherming die derden toekomt: bestuursrechtelijk kan immers alleen tegen Awb-besluiten worden opgekomen. De Afdeling oordeelt dat een beslissing inhoudende geen beperkingen noch voorschriften op te leggen geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht

[14] Zie de annotatie van J.G. Brouwer en A.E. Schilder onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333; zie ook punten 2-3 van de annotatie van J.L.W. Broeksteeg onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *JB* 2011, 192 alsmede de punten 3-4 van de annotatie van V.M. Bex-Reimert onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333.

[15] *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236; zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19.

(Awb). In de lagere rechtspraak zien we het omgekeerde standpunt.[16] De tiende en laatste onderzoeksvraag die we stellen is:

Moet de beslissing van de burgemeester om geen gebruik te maken van zijn beperkende, voorschrijvende dan wel verbodsbevoegdheid bij een aangemelde manifestatie gekwalificeerd worden als een Awb-besluit en, zo ja, moet dit ook als zodanig worden vastgelegd in de Wet openbare manifestaties?

4 Terminologie

In dit onderzoek staat onder meer centraal het recht om gemeenschappelijk in het openbaar een mening te uiten. In artikel 9 Grondwet wordt dit grondrecht aangeduid als het recht tot betoging. In de volksmond wordt in plaats van het recht tot betoging vaak gesproken over het recht op het houden van een demonstratie, ook wel het demonstratierecht of de demonstratie-vrijheid. In het navolgende gebruiken wij de begrippen betoging en demonstratie als synoniemen. Daar is juridisch gezien geen bezwaar tegen, terwijl afwisseling van woordgebruik vanuit stilistisch oogpunt aantrekkelijk is.[17]

5 Methodologie

5.1 Inventarisatie van de problemen

Door middel van interviews met gemeente- en politieambtenaren van de G4 die zich bezighouden met de regulering van manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties, inventariseren wij welke praktijkgedachten er bestaan rondom de tien onderzoeksvragen die wij stellen. De interviews worden in februari 2015 afgenomen door middel van vragenlijsten die wij voorleggen aan de volgende personen:

Gemeente Amsterdam
De heer Temminck Tuinstra, bestuursadviseur Openbare Orde en Veiligheid.

Politie Amsterdam
De heer Van Dijk, adviseur dienstleiding regionale operationele samenwerking.
De heer Swaan, hoofd Handhaving Netwerken, commandant Vredeseenheid.

Gemeente Den Haag
De heer Ludwig, bestuurlijk beleidsadviseur.

Politie Den Haag
De heer Reeser, beleidsadviseur.

Gemeente Rotterdam
Mevrouw Van Rij, adviseur Evenementen en Demonstraties.

[16] Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam (vzr.) 20 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ2850.
[17] Vergelijk Schilder 1989, p. 35.

Politie Rotterdam
De heer Van der Vorst, teamchef.

Gemeente Utrecht
De heer Flemming, adviseur Openbare Orde en Veiligheid.

Politie Utrecht
De heer Konijnenberg, operationeel specialist.

5.2 Analyse van het internationale recht

Aan de hand van een studie naar internationaalrechtelijke jurisprudentie, aanbevelingen en rapportages onderzoeken wij ten aanzien van de onderzoeksvragen één tot en met acht op welke wijze de gestelde vraag vanuit internationaalrechtelijk perspectief beantwoord zou kunnen dan wel zou moeten worden.

5.3 Analyse van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht

Op grond van een analyse van de Nederlandse wetgeving, literatuur, jurisprudentie en praktijk wordt onderzocht of het huidige Nederlandse recht voldoende soelaas biedt om de gesignaleerde problemen het hoofd te bieden en – als dat niet het geval is –hoe een eventuele aanpassing van de Wet openbare manifestaties eruit zou moeten zien om tot een oplossing van de problemen te komen. Ten aanzien van de onderzoeksvragen één tot en met acht onderzoeken we ook hoe in het Duitse en Engelse recht de betreffende materie is geregeld.

5.4 Rechtsvergelijkende analyse van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht

Na afronding van het traditioneel positiefrechtelijk onderzoek gaan wij over tot een externe, functionele rechtsvergelijking van het Nederlandse, Duitse en Engelse recht. Het betreft een vergelijking op microniveau: nationale rechtsvormen en -procedures met betrekking tot concrete juridisch onderwerpen staan centraal in de vergelijking.[18] Bij die rechtsvergelijking gaan wij na of het Duitse dan wel het Engelse recht als voorbeeld kan dienen voor het vinden van oplossingen.

Een reden voor de keuze van Duitsland en Engeland is dat deze landen en Nederland een 'tertium comparationis' bezitten. Zij kennen vergelijkbare problemen rondom fundamenteelrechtelijk beschermde manifestaties en de lokale overheid dan wel de politie is in de meeste gevallen het overheidsorgaan dat deze problemen in beginsel het hoofd moet bieden. De onderzochte landen zijn West-Europese democratische rechtsstaten die alle drie gebonden zijn aan de fundamentele rechten zoals vastgelegd in het EVRM waarop toezicht wordt uitgeoefend door onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

De ook aanwezige verschillen tussen de rechtsstelsels van deze landen vormen een reden te meer voor vergelijking. Duitsland kent vanwege zijn recente turbulente historie een demonstratierecht dat op een aantal punten duidelijk afwijkt van het Nederlandse en Engelse demonstratierecht. De federale staatsvorm alsmede de aanwezigheid van een constitutioneel hof – hetBundesverfassungsgericht – liggen hieraan mede ten grondslag. Engeland heeft een

[18] Zie Adams 2011.

geheel eigen rechtssysteem: het ‘common law system’. Bovendien kent Engeland van oorsprong – mede als gevolg van het gehanteerde rechtssysteem – een geheel andere benaderingswijze bij het garanderen van fundamentele rechten.

Een reden om niet alleen Duitsland maar ook Engeland in de rechtsvergelijking te betrekken – een keuze die wellicht minder voor de hand ligt vanwege de grote verschillen – is dat de Engelse overheid de laatste jaren uitgebreid heeft onderzocht hoe de uitoefening van het Engelse demonstratierecht kan worden geoptimaliseerd.

Andere redenen voor de keuze zijn de kwaliteit en kwantiteit van Duitsland en Engeland op het gebied van wetgeving, rechtspraak en literatuur, alsmede de toegankelijkheid en beschikbaarheid van relevante wetgeving, rechtspraak en literatuur in de voor ons toegankelijke talen.

Op basis van een en ander zullen wij aanbevelingen doen ten einde de regeling van de uitoefening van de godsdienst- en levensovertuigingvrijheid, de vergadervrijheid en de betogingsvrijheid verder te vervolmaken.

6 Overzicht van de inhoud

De hoofdstukken 1-8, waarin we de corresponderende onderzoeksvragen behandelen, hebben min of meer dezelfde indeling. Ieder hoofdstuk opent met een inleiding. Vervolgens is er in paragraaf 2 aandacht voor praktijkgedachten van demonstratierechtelijke praktijkexperts van de G4 die wij hebben geïnterviewd. In paragraaf 3 gaan we in op het internationale recht. In de paragrafen 4 tot en met 6 staan we vervolgens stil bij respectievelijk het Nederlandse, Duitse en Engelse recht. Het hart van de hoofdstukken 1-8 wordt gevormd door paragraaf 7 waarin we het behandelde in rechtsvergelijkend perspectief zetten, gevolgd door een bondige conclusie in paragraaf 8 met daarin concrete aanbevelingen.

Bij de behandeling van de laatste twee onderzoeksvragen in de hoofdstukken 9-10, gaan we niet in op het internationale, Duitse en Engelse recht en ontbreekt zodoende ook een rechtsvergelijkende paragraaf. Wij hebben hiervoor gekozen omdat een rechtsvergelijkend onderzoek ten aanzien van die onderzoeksvragen naar onze mening geen toegevoegde waarde heeft, nu beide kwesties – het gaat om klokgelui en andere oproepen tot belijden respectievelijk de bestuursrechtelijke bescherming van derden – typisch nationaalrechtelijk van aard zijn.

Het geheel wordt afgesloten met een samenvatting van de hoofdstukken 1 tot en met 10 en een beknopte weergave van de aanbevelingen.

Elk hoofdstuk kan in beginsel zelfstandig worden gelezen.

Hoofdstuk 1
Manifestatiebegrip

1 Inleiding

De Wet openbare manifestaties regelt de uitoefening van drie grondrechten: het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van artikel 6 Grondwet, het recht tot vergadering en het recht tot betoging zoals neergelegd in artikel 9 Grondwet.[1]

De regering geeft in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties aan dat zij om drie redenen afziet van het nader omschrijven van de in deze wet geregelde manifestaties – dat wil zeggen de samenkomst tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging, de vergadering en de betoging.

In de eerste plaats voert zij aan dat een nadere begripsbepaling niet wegneemt dat er in de praktijk twijfelgevallen blijven bestaan. Die zouden beter door de bestuurspraktijk of in laatste instantie door de rechter kunnen worden opgelost. In de tweede plaats leidde het ontbreken van definities tot dan toe niet tot ernstige kwalificatieproblemen voor bestuur en rechter. In de derde plaats zouden gemeenten voor uitingsvormen die geen manifestatie zijn – bijvoorbeeld vertoningen of toespraken – eenzelfde regime kunnen hanteren als voor de in de Wet openbare manifestaties geregelde manifestaties. Afbakeningsvragen worden hierdoor praktisch van minder gewicht, aldus de regering.[2]

Het zijn geen echt overtuigende argumenten. Het is derhalve niet heel erg verwonderlijk dat er bij beleidsmakers in gemeenten behoefte is ontstaan aan meer duidelijkheid. De gemeente Den Haag stelt in 2006 aan de Universiteit van Leiden de vraag wat de reikwijdte is van de demonstratievrijheid en wanneer de Wet openbare manifestaties (nog) van toepassing is op bepaalde typen van manifestaties, in het bijzonder op betogingen die elementen van een evenement in zich hebben. Dit resulteert in 2007 tot een advies van Loof, Barkhuysen en Gerards getiteld ‘Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht’.[3]

In het najaar van 2014 stelt de gemeente Amsterdam aan onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen een soortgelijke vraag: hoe om te gaan met manifestaties die aangemeld worden als betogingen in het kader van de Wet openbare manifestaties, maar waarbij in meer of mindere mate elementen van een evenement zijn terug te vinden, zoals bij een tomatengevecht op de Dam, een mega ‘rave’ in Amsterdam Westpoort en een People’s Climate March in Amsterdam Noord?

We beginnen in paragraaf 2 met het inventariseren van de omvang van het probleem waartegen beleidsmakers op lokaal niveau aanlopen. Vervolgens gaan we in op de vraag welke manifestaties internationaalrechtelijk onder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en onder de vrijheid van vergadering en betoging vallen. In paragraaf 4 gaan we kort in op de grondrechten van de artikelen 6 en 9 Gw. Vervolgens staan we uitgebreid stil bij de in die artikelen beschermde manifestaties. Daarbij gaat onze aandacht in het bijzonder uit naar de betoging, om dat juist ten aanzien van deze manifestatievorm behoefte bestaat aan meer

---

[1] Betoogd zou kunnen worden dat het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging ex artikel 6 Gw twee afzonderlijke grondrechten bevat.
[2] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 9.
[3] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007.

duidelijkheid. Na de behandeling van het Nederlandse recht werpen we in de paragrafen 5 en 6 een blik over de grenzen. Bij de behandeling van het Duitse en Engelse recht beperken we ons tot manifestaties die beschermd worden door de vrijheid van vergadering en betoging. Het geheel zal afgesloten worden met een rechtsvergelijkende paragraaf en de conclusie, waarbij we zullen ingaan op de vraag of de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties nader omschreven moeten worden in de wet.

2 Ontbreken begripsbepaling in praktijk

2.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de omvang van het probleem als gevolg van het ontbreken van een definitie van het begrip manifestatie hebben we een aantal betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten twee vragen gesteld met betrekking tot het betogingsbegrip.

(1) Levert het ontbreken van een nauwkeurige omschrijving van het begrip manifestatie in de Wet openbare manifestaties problemen op? Bestaat er gerede twijfel over het antwoord op de vraag of een evenement – denk aan een muziekevenement met demonstratieve elementen of een eenmensprotest – al dan niet moeten worden aangemerkt als betoging in de zin van artikel 9 Gw waarop het regime van de Wet openbare manifestaties van toepassing is?

(2) Denkt u een oplossing te kunnen aandragen voor dit probleem?

De antwoorden van de experts op deze vragen geven, zetten we hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 op een rij.

2.2 Gerede twijfel over reikwijdte bescherming

Gemeente Amsterdam
De gemeente Amsterdam worstelt bij bijvoorbeeld ‘pillow fights’, tomatengevechten en demonstraties met grote muziekoptredens of collectes met de vraag of er sprake is van een evenement of betoging, of de actie vergunningplichtig is, en zo ja, welke onderdelen daarvan. Verder bestaat er bij de gemeente Amsterdam behoefte aan een antwoord op de vraag of het Koerdische nieuwjaarsfeest aangemerkt moet worden als manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties. Ook speelt in de gemeente Amsterdam de vraag hoe om te gaan met eenmensprotesten.

Politie Amsterdam
De adviseur dienstleiding regionale operationele samenwerking en het Hoofd Handhaving Netwerken, tevens Commandant Vredeseenheid van de politie Amsterdam schrijven:

‘Soms is de inhoud van een aanvraag voor een evenement of de aanmelding van een manifestatie/demonstratie niet geheel duidelijk. Feit is dat beide aangevraagd/aangemeld moeten worden bij de gemeente waar het evenement of de manifestatie/demonstratie zal plaatsvinden. De politie wordt in deze gevallen om advies gevraagd. Indien nodig overlegt de politie met de gemeente/stadsdeel over de aard van de aanvraag/aanmelding. Vanuit de pro-

fessie (openbare orde en veiligheid) adviseert de politie de gemeente. Het is voor de gemeente van belang of het een aanvraag voor een evenement is of de aanmelding van een demonstratie/manifestatie op basis van de Wet openbare manifestaties. Indien bij een manifestatie of demonstratie kraampjes, podia etc. worden gebruikt, dient dat afzonderlijk te worden vergund. Zo ook het gebruik van geluidsinstallaties en/of het gebruik van een geluidswagen.

In hele bijzondere gevallen kent de politie in een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) de knop handhaving en netwerken. Indien de openbare orde in het geding is, wordt vanuit deze knop het contact met de organisator en gemeente onderhouden.

In Amsterdam is het zo geregeld dat evenementen door de gemeente (stadsdelen) worden afgehandeld en demonstraties door de burgemeester (in de praktijk de dienst openbare orde en veiligheid). Demonstraties die binnenkomen bij een stadsdeel worden regelmatig behandeld als evenement, waardoor een verbod wordt opgelegd, terwijl het gaat om een demonstratie en dit verbod dus niet geldig is. Dit is een probleem van de uitvoering van de wetgeving.’

Gemeente & politie Den Haag

De bestuurlijke beleidsadviseur van de gemeente Den Haag schrijft namens de gemeente Den Haag en de politie Haaglanden dat er zich soms lastige situaties voordoen wanneer organisatoren van een demonstratie optredens willen organiseren en bouwwerken willen oprichten om meer aandacht te generen of soms om gewoon een feestje te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld tot overlast en gevaarlijke situaties leiden. Verder bewegen sommige publieksactiviteiten zich volgens de beleidsadviseur op het snijvlak van evenement en demonstratie. De vraag rijst dan welk beoordelingskader op de activiteit van toepassing is.

Gemeente Rotterdam

De adviseur Evenementen & Demonstraties van de gemeente Rotterdam zegt dat de gemeente niet worstelt met de vraag hoe om te gaan met eenmensprotesten. De gemeente Rotterdam beschouwt eenmensprotesten niet als manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties, aangezien de wet deze vorm van protest niet als zodanig beschouwt. De gemeente laat deze protesten vrijwel altijd toe en zorgt ervoor dat de politie en de omgeving van het protest op de hoogte wordt gebracht.

De vraag die zich binnen de gemeente daarentegen wel voordoet is hoe om te gaan met evenementen met demonstratieve elementen en demonstraties met evenement-achtige elementen. Dergelijke evenementen/demonstraties komen steeds vaker voor. De adviseur van de gemeenten geeft als voorbeeld een demonstratie die om aandacht vraagt voor de situatie in Gaza waarbij tevens wordt gecollecteerd om geld in te zamelen voor humanitaire hulp in dit gebied. Ook noemt zij de jaarlijks terugkerende Krampuslauf, een soort alternatieve Sinterklaasoptocht. Volgens de organisatie is dit een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties omdat zij dit als een soort kunstinstallatie beschouwt, bedoeld om het beeld van Sinterklaas in Nederland te verbreden en bedoeld om te demonstreren dat creativiteit een zeer vruchtbare wijze is om met de actualiteit om te gaan.

Verder vraagt de gemeente zich af hoe om te gaan met diverse geloofsgemeenschappen die hun geloof willen belijden tijdens een bijeenkomst op een openbare plaats, bijvoorbeeld een park.

Politie Rotterdam

Een teamchef van de politie Rotterdam geeft aan dat hij vanuit zijn functie als teamchef geen problemen ontmoet bij vraag of bepaalde evenementen en manifestaties al dan niet moeten worden aangemerkt als een Wom-manifestatie. Hij schrijft dat de politie hierin maximaal wordt ondersteund door het Bureau Beleids- en Bestuurszaken.

Gemeente & politie Utrecht
Volgens een adviseur Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Utrecht en een Operationeel Specialist van de politie Utrecht is het in de praktijk soms onduidelijk of een evenement of manifestatie onder de reikwijdte van het betogingsbegrip valt. 'Het komt ook in Utrecht voor dat iemand een evenement gaat organiseren dat eigenlijk vergunningplichtig is op grond van de APV, maar daarvoor een kennisgeving doet. Het lastigste is de relatie tussen de uiterlijke verschijningsvorm van het evenement en de vraag of daarmee een mening, gedachte of gevoelen wordt uitgedragen.'

Als voorbeeld wordt genoemd de zogenaamde Streetwave met afsluitend een muziekevenement op een podium, dat geclaimd wordt als een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties. Een dergelijke evenement heeft zeer veel vergunningplichtige elementen in zich. Een ander voorbeeld is de World Pilow Fight. Daarvan is kennisgegeven in de zin van de Wet openbare manifestaties, maar dit evenement is niet gericht op het uitdragen van een mening, gedachte of een gevoelen.

Anderzijds komen er volgens de betogingsrechtelijke experts van de gemeente en politie Utrecht ook evenementaanvragen binnen voor acties die zij wel zouden kenschetsen als manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties, zoals een protest tegen het gebruik van fossiele brandstof (betoging) en een viering van Chanoeka (geloofsovertuiging).

2.3 Oplossingsgerichte gedachten

Gemeente Amsterdam
De beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam stelt dat bij het zoeken naar een oplossing de ruimte voor het recht voorop dient te staan. Op grond van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht kan volgens hem een onderscheid worden gemaakt tussen het gemeenschappelijk uiten van een mening in het openbaar, en elementen die niet door het kernrecht worden beschermd, zoals flyeren, tomatengooien, muziekdraaien, collecteren. Die onderdelen zouden als connexe verspreidingsrechten verdergaand beperkt kunnen worden op grond van bijvoorbeeld de APV.

Het Koerdische nieuwjaarsfeest zal de burgemeester behandelen als ware het een door de Wet openbare manifestaties beschermde manifestatie. Het lijkt te voldoen aan de drie elementen van een betoging: collectiviteit, meningsuiting en openbaarheid. Daarnaast zou ook gesteld kunnen worden dat het tevens een godsdienstige gemeenschappelijke uiting is die ook valt onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties.

Om de juridische onduidelijkheid rondom eenmensprotesten het hoofd te bieden is het volgens een beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam wellicht een oplossing om eenmensprotesten onder het Wom-regime te laten vallen. Dat zij daarmee kennisgevingplichtig worden, is voor de mensen geen probleem. In Amsterdam worden ook regelmatig eenmensprotesten aangemeld bij de gemeente, aldus de beleidsadviseur.

Politie Amsterdam
De oplossingen die de betogingsrechtelijke experts van de gemeente Amsterdam aandragen zijn als volgt:

'De gemeente dient duidelijkheid te hebben of het een aanvraag is voor een evenement (moet worden vergund) of het een melding (kennisgeving) is voor het houden van een optocht/manifestatie. De gemeente dient daarvoor in overleg te treden met de aanvrager/melder. Daarbij moet worden opgemerkt dat de procedure voor het aanmelden van demonstraties in de praktijk lastig (te vinden) is voor organisatoren. Bovendien zijn de regelingen en termijnen

per gemeente verschillend. Wellicht zou een landelijk gestandaardiseerde methode hierin helpen. Daarnaast helpt afstemming tussen politie en de organisator en de gemeente.'

Gemeente & politie Den Haag
Deze beleidsadviseur schrijft: 'Onze lijn is dat we altijd proberen om de gewenste meningsuiting mogelijk te maken. Geluidsversterking ten behoeve van toespraken is altijd toegestaan. Als tijdens een demonstratieve uiting (harde) muziek wordt ingezet om mensen aan te trekken of om aanwezigen te vermaken is onze lijn dat die niet dezelfde bescherming geniet. Dit geldt ook voor bouwwerken als tenten en andere grote objecten. Of het nu een demonstratie betreft of niet, wij stellen de eis dat deze moeten voldoen aan de daarvoor geldende veiligheidseisen.'

Gemeente Rotterdam
De adviseur van de gemeente Rotterdam geeft aan dat de gemeente tracht maatwerk te leveren ten aanzien van de demonstraties met evenement-achtige elementen en de evenementen met demonstratieve elementen. Door relevante informatie naar boven te halen kan een goede en proportionele afweging gemaakt worden: volstaat het afgeven van een bewijs van kennisgeving of zijn vergunningen hier ook nog noodzakelijk?

Bij een demonstratie met collecte wordt bijvoorbeeld een bewijs van kennisgeving én een collectevergunning afgegeven. En de alternatieve Sinterklaasintocht is vorig jaar als een vergunningplichtig evenement behandeld omdat het in de eerste plaats een vermakend karakter heeft.

Gemeente & politie Utrecht
Als oplossingen dragen de betogingsrechtelijke experts van de gemeente en politie Utrecht aan na te denken over een scherpere begripsbepaling en over het uitwerken ervan met actuele voorbeelden uit het veld in een memorie van toelichting. 'De organisator moet uit kunnen leggen wat het doel is van de demonstratie c.q. het evenement en hoe dit zich verhoudt met de uiterlijke verschijningsvorm van de demonstratie of het evenement.'

2.4 Samenvatting

Uit de interviews met demonstratie-experts van de G4 gemeenten blijkt dat het ontbreken van een nauwkeurige omschrijving van de verschillende soorten manifestaties in de Wet openbare manifestaties problemen oplevert. Gemeenten worstelen regelmatig met de vraag of een bepaalde activiteit gekwalificeerd moet worden als een betoging of als een evenement. Het antwoord op de vraag is van belang, aangezien een evenement verdergaand mag worden beperkt dan een betoging nu het niet de bescherming van artikel 9 Gw toekomt. Ook staan gemeenten voor de vraag welke elementen van een betoging onder de reikwijdte van artikel 9 Gw vallen. Verder vraagt men zich af hoe om te gaan met eenmensprotesten.

Voorgesteld wordt om bij betogingen in aansluiting op de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht een onderscheid te maken tussen enerzijds het gemeenschappelijk uiten van een mening in het openbaar, en anderzijds elementen die niet deel uitmaken van het kernrecht. Dit zou de weg vrijmaken om de huidige problemen te reguleren in verordeningen.

Vanuit de gemeente en politie Utrecht wordt de suggestie gedaan om in een soort memorie van toelichting een scherpe begripsomschrijving te formuleren, uitgewerkt met actuele praktijkvoorbeelden.

3 Reikwijdte bescherming naar internationaal recht

De rechten waarvan de Wet openbare manifestaties de uitoefening regelt – de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het recht van vergadering en betoging – worden verdragsrechtelijk beschermd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

3.1 IVBPR

Het IVBPR is een VN-verdrag dat in 1966 tot stand is gekomen. Het is volkenrechtelijk bindend voor Nederland alsook het Verenigd Koninkrijk en Duitsland – tot 1990 zowel de Bondsrepubliek Duitsland als de Duitse Democratische Republiek.[4]

Bij het IVBPR aangesloten staten kunnen klachten over een andere verdragspartij indienen bij het Comité voor de rechten van de mens. Het statenklachtrecht is facultatief, zie artikelen 41-43 IVBPR. Dit geldt ook voor het individuele klachtrecht. Burgers kunnen alleen klachten indienen tegen staten die het Eerste Facultatieve Protocol behorend bij het IVBPR hebben geratificeerd. Nederland heeft het Eerste Facultatieve Protocol geratificeerd in 1978, Duitsland in 1993 en het Verenigd Koninkrijk tot op heden niet.[5]

Voor de ontvankelijkheid van een klacht is bovendien vereist dat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. De uitspraken van het Comité voor de rechten van de mens zijn niet bindend. Klachten van welke aard dan ook tegen Nederland, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk zijn vrij zeldzaam.

Volgens artikel 18 IVBPR heeft een ieder het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid een zelfgekozen godsdienst of levensovertuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid om alleen of met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.

Artikel 21 IVBPR erkent het recht van vreedzame vergadering. Bij de totstandkoming is gesproken over een formulering met 'freedom to hold assemblies, meetings, street processions and demonstrations', maar omdat een meerderheid voorstander was van een meer algemene formulering, wordt enkel het recht van vreedzame vergadering genoemd.[6] Iedereen is het er echter over eens dat het recht veel ruimer moet worden uitgelegd. Maina Kiai, de Speciale VN-Rapporteur inzake inzake de fundamentele vergader- en verenigingsvrijheid ex artikelen 21 en 22 IVBPR, definieert een vergadering in de zin van artikel 21 IVBPR als volgt: 'an "assembly" is een intentional and temporary gathering in a private or public space for a specific purpose. It therefore includes demonstrations, inside meetings, strikes, processions, rallies or even sits-in.'[7]

---

[4] Zie treaties.un.org; zie ook ten aanzien van het IVBPR: VN, Treaty Series, vol. 999, p. 172, te raadplegen via www.refworld.org.
[5] Zie de verdragscollectie van de VN, te raadplegen via treaties.un.org.
[6] Travaux préparatoires bij artikel 11 EVRM, DH (56) 16, Appendix, p. 13, Straatsburg 16 augustus 1956.
[7] Maina Kiai 2012, p. 7.

3.2 EVRM en het EHRM

Onder auspiciën van de Raad van Europa is in 1950 het EVRM opgericht. Dit verdrag is door Nederland, Duitsland – de Bondsrepubliek Duitsland – en het Verenigd Koninkrijk geratificeerd in respectievelijk 1954, 1952 en 1951.[8] De Duitse Democratische Republiek heeft het verdrag nooit geratificeerd. De Duitse Democratische Republiek is met de Duitse hereniging in 1990 echter opgegaan in de Bondsrepubliek Duitsland.

Het EVRM heeft een substantiële invloed op de fundamentele rechten in de bij het verdrag aangesloten staten, mede vanwege een verplicht statenklachtrecht en een verplicht individueel klachtrecht. Natuurlijke personen, non-gouvernementele organisaties en groepen personen die van mening zijn dat zij slachtoffer zijn van een schending van een of meer van de in het EVRM gewaarborgde rechten kunnen, nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, daarover een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[9] Uitspraken van het EHRM zijn bindend en definitief voor de betrokken staten.

Artikel 9 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht omvat volgens deze verdragsbepaling tevens het recht om van godsdienst of overtuiging te veranderen alsmede de vrijheid om alleen of met anderen, zowel in het openbaar als privé, godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

Artikel 11 EVRM erkent het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Dit recht omvat onder meer het recht tot betoging, dat anders dan in de Nederlandse Grondwet niet als apart recht wordt genoemd in het EVRM.

Vanwege de substantiële invloed die het EVRM en het toezichthoudende EHRM hebben op de fundamentele rechten in de bij het verdrag aangesloten staten, zullen wij hieronder nader ingaan op de vrijheden van de artikelen 9 en 11 EVRM. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de rechtspraak van het Europese Hof ten aanzien van deze verdragsbepalingen.

3.2.1 Artikel 9 EVRM

De reikwijdte van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst ex artikel 9 EVRM is groot. Volgens het EHRM omvat artikel 9 de vrijheid ‘to hold or not to hold religious beliefs and to practice or not to practise a religion’.[10] Het biedt bescherming aan traditionele religies – boeddhisme,[11] christendom,[12] hindoeïsme,[13] islam,[14] judaïsme[15] – maar ook aan moderne religies, levensbeschouwelijke stromingen en andere overtuigingen zoals de Scientology Church,[16] het secularisme[17] en het pacifisme.[18] De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) – het voormalige voorportaal van het EHRM – lijkt zelfs in verschillende

---

[8] Zie conventions.coe.int.
[9] Zie de artikelen 34 en 35 EVRM.
[10] EHRM 15 juni 2010, appl. nr. 7710/02 (Grzelak/Polen), r.o. 85; zie ook EHRM 25 mei 1993, appl. nr. 14307/88 (Kokkinakis/Griekenland), r.o. 31.
[11] ECRM 20 december 1974, appl. nr. 5442/72 (X./Verenigd Koninkrijk).
[12] ECRM 9 april 1997, appl. nr. 29107/95 (Stedman/Verenigd Koninkrijk).
[13] ECRM 8 maart 1994, appl. nr. 20490/92 (Iskcon e.a./Verenigd Koninkrijk).
[14] ECRM 12 maart 1981, appl. nr. 8160/78 (X./Verenigd Koninkrijk).
[15] ECRM 6 december 1983, appl. nr. 10180/82 (D./Frankrijk).
[16] EHRM 5 april 2007, appl. nr. 18147/02 (Church of Scientology Moskou/Rusland).
[17] EHRM 18 maart 2011, appl. nr. 30814/06 (Lautsi e.a./Italië).
[18] ECRM 12 oktober 1978, appl. nr. 7050/75 (Arrowsmith/Verenigd Koninkrijk).

uitspraken te suggereren dat controversiële politieke ideeën zoals het fascisme,[19] het communisme[20] en het neonazisme[21] onder de bescherming van artikel 9 EVRM vallen.

Het is opmerkelijk dat het Hof ondanks de ruime interpretatie nooit een definitie heeft gegeven van het begrip godsdienst. Volgens Harris, O'Boyle, Bates en Buckley laat zich dit goed verklaren: het geven van een definitie is vrijwel onmogelijk aangezien de definitie voldoende flexibel dient te zijn om de meest uiteenlopende godsdiensten en levensfilosofieën te omvatten en tegelijkertijd voldoende precies om in een specifieke zaak toepasbaar te zijn. Omdat in artikel 9 EVRM niet alleen godsdienst wordt genoemd, maar ook overtuiging, is het ook niet noodzakelijk dat het Hof het begrip godsdienst definieert, zo schrijven Harris e.a..[22]

Het begrip overtuiging wordt eveneens ruim geïnterpreteerd door het Hof. Wel moet er in de regel sprake zijn van een 'certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance', wil er sprake zijn van een verdragsrechtelijk beschermde overtuiging.[23] Het komt, een uitzondering daargelaten, niet aan de lidstaat toe te beoordelen of een overtuiging legitiem is.[24]

De fundamentele vrijheid van artikel 9 EVRM kent twee dimensies. In de eerste plaats een interne dimensie, het 'forum internum', dat de gedachte-, gewetens- en godsdienstvrijheid beschermt; in de tweede plaats een externe dimensie, het 'forum externum', dat het recht om de godsdienst- en overtuigingsvrijheid te manifesteren beschermt.[25]

Voor ons onderzoek is met name de tweede dimensie van artikel 9 EVRM van belang. Volgens artikel 9 EVRM kan de godsdienst- en overtuigingsvrijheid zich manifesteren in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften. Het beroep erop is echter niet ongelimiteerd. '[It] does not cover each act which is motivated or influenced by a religion or a belief'.[26] Zo omvat het volgens het Europese Hof niet de distributie van flyers door pacifisten om soldaten ervan te weerhouden om in Noord-Ierland te dienen,[27] noch de religieus gemotiveerde bezwaren van farmaceuten om in hun apotheek anticonceptiepillen te verkopen.[28]

Volgens Harris e.a. is het gevaar van deze benadering, die focust op de manifestatie en niet de motivering erachter, dat het Europese Hof daarmee gevaarlijk dicht in de buurt komt van een inhoudelijke beoordeling of een voorgeschreven vorm van praktiseren formeel vereist is voor een godsdienst of overtuiging.

De laatste jaren hanteert het EHRM een andere benadering die minder focust op de eis van het voorgeschreven praktiseren**.** Zo overweegt het Hof in de zaak Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk: 'In order to count as a "manifestation" within the meaning of Article 9, the act in question must be intimately linked to the religion or belief. An example would be an act of worship or devotion which forms part of the practice of a religion or belief in a generally recognised form. However, the manifestation of religion or belief is not limited to such acts; the existence of a sufficiently close and direct nexus between the act and the underlying belief must be determined on the facts of each case. In particular, there is no requirement on the ap-

[19] ECRM 21 mei 1976, appl. nr. 6741/74 (X./Italië).
[20] ECRM 10 december 1992, appl. nr. 16311/90, 16312/90 en 16313/90 (Hazar, Hazar en Açik/Turkije).
[21] ECRM 13 december 1963, appl. nr. 1747/62 (X./Oostenrijk).
[22] Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014, p. 593.
[23] EHRM 25 februari 1982, appl. nr. 7511/76 en 7743/76 (Campbell en Cosans/Verenigd Koninkrijk), r.o. 36.
[24] EHRM 26 oktober 2000, appl. nr. 30985/96 (Hasan en Chaush/Bulgarije), r.o. 78.
[25] Vanwege de formulering van artikel 9 EVRM wordt wel betoogd dat deze verdragsbepaling niet het recht omvat om de gedachte- en gewetensvrijheid te 'manifesteren'. Dit laatste recht zou worden beschermd door het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM, zie Evans 2011, p. 52-53.
[26] ECRM 12 oktober 1978, appl. nr. 7050/75 (Arrowsmith/Verenigd Koninkrijk), r.o. 71.
[27] ECRM 12 oktober 1978, appl. nr. 7050/75 (Arrowsmith/Verenigd Koninkrijk).
[28] EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 49853/99 (Pichon en Sajous/Frankrijk); zie hierover ook 'Overview of the Court's case-law on freedom of religion' van 31 oktober 2013 van de Reserch Division van het EHRM, te raadplegen via www.echr.coe.int, p. 8.

plicant to establish that he or she acted in fulfilment of a duty mandated by the religion in question.'[29]

Harris e.a. kunnen zich goed vinden in deze ontwikkeling die in lijn is met het principe van het Hof dat een lidstaat niet bepaalt hoe iemand zijn godsdienst of overtuiging manifesteert.[30]

3.2.2 Artikel 11 EVRM

Artikel 11 EVRM beschermt het recht van vreedzame vergadering, ongeacht of het nu gaat om een vergadering met een politiek,[31] religieus of spiritueel,[32] cultureel,[33] sociaal[34] of wat voor doel dan ook. Het EHRM hanteert het uitgangspunt dat de vergadervrijheid moet worden beschouwd als één van de fundamenten van een democratische samenleving en om die reden niet restrictief mag worden geïnterpreteerd.[35] Allerhande samenkomsten worden daarom onder dit artikel gebracht: private en publieke bijeenkomsten alsook vergaderingen,[36] persconferenties,[37] demonstraties,[38] protestmarsen,[39] statische protesten,[40] alsmede sit-ins,[41] blokkade-acties[42] en bezettingen.[43] Een vergadering hoeft niet te zijn georganiseerd; ook een spontane vergadering valt onder de reikwijdte van artikel 11 EVRM.[44]

In het arrest Tatár en Fáber tegen Hongarije benoemt het Europese Hof een aantal factoren die volgens Gerards behulpzaam zijn bij het bepalen van de contouren van een vergadering in de zin van artikel 11 EVRM: er dient sprake te zijn van een collectief van meer dan twee mensen, de vergadering is niet beperkt tot 'a very short time', zij vindt in beginsel plaats in de publieke ruimte en er is sprake van een doelbewust bijeenkomen van de deelnemers om onderdeel te vormen van een communicatief proces, dat bijdraagt aan het uitdragen van een mening.[45]

In de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' van de OSCE/ODIHR (Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights) en de Venetië Commissie van de Raad van Europa wordt de vergadervrijheid als volgt gedefinieerd: 'an assembly means the intentional and temporary presence of a number of individuals [at least two[46]] in a public place for a common expressive purpose.' Deze definitie

[29] EHRM 15 januari 2013, appl. nr. 48420/10, 59842/10, 51671/10 en 36516/10 (Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk), r.o. 82.
[30] Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014, p. 603-604.
[31] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99, (Cisse/Frankrijk).
[32] EHRM 26 juli 2007, appl. nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland); ECRM 19 oktober 1998, appl. nr. 31416/96 (Pendragon/Verenigd Koninkrijk).
[33] EHRM 14 mei 2002, appl. nr. 66336/01 (Gypsy Council/Verenigd Koninkrijk).
[34] EHRM 21 oktober 2010, appl. nr. 4916/07, 25924/08 en 14599/09 (Alekseyev/Rusland).
[35] Zie bijvoorbeeld EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië), r.o. 114.
[36] ECRM 10 oktober 1979, appl. nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne/Zwitersland); EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (Gün e.a./Turkije).
[37] EHRM 27 juni 2006, appl. nr. 75569/01 (Cetinkaya/Turkije).
[38] EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije); EHRM 21 oktober 2010, appl. nr. 4916/07, 25924/08 en 14599/09 (Alekseyev/Rusland).
[39] ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (Christians Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk).
[40] EHRM 23 oktober 2008, appl. nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland).
[41] ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (G./Duitsland).
[42] EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije).
[43] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99, (Cisse/Frankrijk).
[44] ECRM 30 november 1992, appl. nr. 14923/89 (G.S./Oostenrijk).
[45] Zie punt 1 van de annotatie van J.H. Gerards bij EHRM 12 juni 2012, appl. nr. 26005/08 en 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174.
[46] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 29.

erkent volgens de Guidelines dat alle vergadervormen bescherming toekomt.[47] In dit verband merken de Guidelines op dat ‘domestic legislation should frame the types of assembly to be protected as broadly as possible’, zoals bijvoorbeeld de demonstratiewetten van Kazachstan en Finland volgens de Guidelines doen.[48]

> *Artikel 1 van de Kazachse demonstratiewet*
> … the forms of expression of public, group and personal interests and protest referred to as assemblies, meetings, processions and demonstrations shall also include hunger strikes in public places and putting up yurts, tents and other constructions, and picketing.[49]

> *Artikel 11 van de Finse demonstratiewet*
> In a public meeting, banners, insignia, loudspeakers and other regular meeting equipment may be used and temporary constructions erected. In this event, the arranger shall see to it that no danger or unreasonable inconvenience or damage is thereby caused to the participants, bystanders or the environment.[50]

Volgens het Europese Hof dient de vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM te worden gezien in het licht van de vrijheid van meningsuiting zoals gewaarborgd in artikel 10 EVRM.[51] De inhoud van de boodschap die de organisator van een demonstratie wenst te uiten is op zichzelf geen reden om een vergadering buiten het beschermingsbereik van artikel 11 EVRM te plaatsen. ‘A demonstration may annoy or give offence to persons opposed to the ideas or claims that it is seeking to promote.’[52]

Een belangrijke beperking aan de reikwijdte van het vergaderbegrip is het vreedzaamheidsvereiste. Deze eis ziet volgens het Europese Hof met name op de intenties van de organisatoren en deelnemers van de vergadering, niet zozeer op hoe ordelijk een vergadering verloopt.[53] ‘The term ‘peaceful’ should be interpreted to include conduct that may annoy or give offence, and even conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties’, aldus de Guidelines van de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie.[54]

Zo ontvalt een betoging niet de bescherming van artikel 11 EVRM indien de kans groot is dat zij zal uitmonden in ongeregeldheden als gevolg van ontwikkelingen die buiten de organisatie om plaatsvinden.[55] En zelfs als enkele demonstratiedeelnemers gewelddadige intenties hebben of als er ‘marginal or sporadic’ gewelddadig of ander strafbaar gedrag wordt vertoond, betekent dat niet dat de betoging geen verdragsrechtelijke bescherming meer toekomt.[56] Dit is anders als een aanzienlijk aantal demonstranten stenen gooien, met stokken slaan, gebruikmaken van wapens of zich anderszins gewelddadig gedragen.[57]

---

[47] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 15.
[48] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 30-31.
[49] Artikel 1 Decree of the President in force of Law ‘On the procedure or organization and conduct of peaceful assemblies, mass meetings, processions, pickets and demonstrations in the Republic of Kazakhstan’ (1995).
[50] Artikel 11, Assembly Act, Finland (1999, geamendeerd in 2001).
[51] Zie bijvoorbeeld EHRM 17 november 2009, appl. nr. 26258/07 en 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk); EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland), r.o. 92; zie ook Ubillos 2012, p. 404-405.
[52] EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (Plattform ‘Ärtze für das Leben’/Oostenrijk), r.o. 32.
[53] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk), r.o. 37.
[54] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 15; zie ook EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (Plattform ‘Ärtze für das Leben’/Oostenrijk), r.o. 32.
[55] ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (Christians Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk); zie ook Harris, O’Boyle, Bates & Buckley 2014, p. 711.
[56] EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08 en 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland), r.o. 103; EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 1739/06 (Primov e.a./Rusland), r.o. 155.
[57] EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 1739/06 (Primov e.a./Rusland), r.o. 162.

Als zowel de demonstranten als de politie zich schuldig maken aan onrechtmatig gewelddadig gedrag, is het volgens het Hof echter wel van belang om vast te stellen wie met het gewelddadige gedrag is begonnen. Want als het gewelddadige gedrag van demonstranten een reactie is op onrechtmatig gewelddadig ingrijpen door de politie, kan het zijn dat de demonstranten toch de bescherming van artikel 11 EVRM toekomt.[58]

Een blokkerende sit-in,[59] een bezetting van een gebouw,[60] of een langdurig tentenkamp op een openbare plaats,[61] zijn volgens het Hof in beginsel vreedzame vergaderingen en vallen derhalve onder de bescherming van artikel 11 EVRM.

Harris e.a. merken op dat de vergadervrijheid de nodige problemen met zich meebrengt voor de autoriteiten, met name als het gaat om bijeenkomsten op openbare plaatsen en protestmarsen. Zij vormen immers een bedreiging voor de openbare orde door verstorende uitingen en activiteiten, mogelijke confrontaties met de politie en de kans op gewelddadigheden bij tegendemonstraties.[62] Dat doet echter niets af aan de reikwijdte van de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM.

Een tegendemonstratie komt in beginsel net zoveel verdragsrechtelijke bescherming toe als de oorspronkelijke demonstratie waartegen zij is gericht.[63] Staten hebben een inspanningsverplichting op grond waarvan zij zowel bij de oorspronkelijke demonstratie alsook bij de tegendemonstratie ‘reasonable and appropriate measures’ moeten nemen ‘to enable lawful demonstrations to proceed peacefully’.[64]

Eenmensprotesten

Eenmensprotesten ontberen een collectief karakter. Om die reden vallen zij niet onder de vergadervrijheid van artikel 11 EVRM, maar onder de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 10 EVRM. Dit neemt volgens de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie echter niet weg dat een individuele demonstrant die gebruikmaakt van zijn recht op vrijheid van meningsuiting, waarbij zijn fysieke aanwezigheid een integraal onderdeel vormt van die meningsuiting, dezelfde bescherming toe te komen als zij die deel uitmaken van een vergadering in de zin van artikel 11 EVRM.[65] Volgens de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie zou bij eenmensprotesten geen kennisgevingplicht mogen gelden.[66]

Overigens behandelt het EHRM collectieve acties – met name waarbij demonstranten met behulp van meer symbolische, obstructieve of verstorende middelen uiting willen geven aan hun gedachten en gevoelens – regelmatig onder de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM, en niet onder de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM.[67] Vaak gebeurt dit om de simpele reden dat de demonstrant zich op dit verdragsrecht beroept.[68]

---

[58] EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (Aldemir e.a./Turkije), r.o. 45-48; EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 1739/06 (Primov e.a./Rusland), r.o. 157-163.

[59] ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (G./Duitsland).

[60] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99, (Cisse/Frankrijk).

[61] EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland).

[62] Harris, O’Boyle, Bates & Buckley 2014, p. 712.

[63] Zie hierover uitgebreider punt 2 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *ECHR* 2012, 212; zie ook Brouwer en Schilder 2013, (T&C OO&V), art. 5 Wom, aant. 3.

[64] EHRM 20 oktober 2005, appl. nr. 44079/98 (United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov/Bulgarije), r.o. 115; zie ook EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (Öllinger/Oostenrijk), r.o. 35-44.

[65] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 29-30.

[66] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 63.

[67] Zie bijvoorbeeld ECRM 13 mei 1992, appl. nr. 15928/89 (J.K./Nederland); ECRM 15 oktober 1991, appl. nr. 14093/88 (Moosmann/Oostenrijk); zie verder hierover Mead 2010, p. 64.

[68] EHRM 11 mei 2010 (ontv.besl.), appl. nr. 18139/07 (*Atilla en 57 andere klagers/Turkije*); EHRM 3 november 2011, appl. nr. 29459/10 (*Fratanoló/Hongarije)*; EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (*Kand-*

De beperkingssystematiek van artikel 10 EVRM is vergelijkbaar met die van artikel 11 EVRM. In die zin maakt het onderscheid hierin niet zoveel uit.[69] Desalniettemin zijn er ook verschillen. De voorafgaande kennisgeving kan bijvoorbeeld slechts ten aanzien van een manifestatie in de zin van artikel 11 EVRM worden geëist, niet ten aanzien van artikel 10 EVRM.[70]

Blokkadeacties

In een studie naar een kleine honderd arresten van het EHRM ten aanzien van de artikelen 10 en 11 EVRM concludeert Mead dat het EVRM slechts beperkte bescherming biedt aan 'direct action protests' of vormen van protest die meer inhouden dan slechts een incidentele obstructie,[71] maar dat het Europese Hof in vijf betrekkelijk recente zaken dergelijke protestvormen wel schaart onder de reikwijdte van artikel 10 en/of 11 EVRM.

> In de eerste zaak, Steel e.a./Verenigd Koninkrijk van 1998, gaat het om vijf demonstranten die op verschillende wijzen actie voeren. Twee houden een obstructieve actie; één om op te komen tegen een korhoenderjacht, de ander om zijn ongenoegen te uiten over een uitbreiding van een snelweg. De twee demonstranten worden korte tijd in verzekering gesteld en vervolgens gedurende 28 respectievelijk 7 dagen in hechtenis genomen nadat zij weigeren gevolg te geven aan een rechterlijk bevel. De drie andere demonstranten voeren actie door middel van het uitdelen van flyers en het omhooghouden van een spandoek bij een wapenconferentie. Alle vijf demonstranten claimen dat hun recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM en hun recht op vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM zijn geschonden. De claims van de twee demonstranten die een obstructieve actie houden, wijst het EHRM af; er is sprake van een inbreuk op artikel 10 EVRM, maar die rechtvaardigt het Hof met een beroep op het voorkomen van een 'breach of the peace'. De claims van de andere drie demonstranten wijst het EHRM daarentegen toe. Een inverzekeringstelling van enkele uren is een disproportioneel middel om wanordelijkheden te voorkomen en de rechten van anderen te beschermen, indien demonstranten tijdens hun actie bij de wapenconferentie enkel flyeren en een spandoek omhoog houden waarbij zij bezoekers niet substantieel hinderen, trachten te hinderen of op andere wijze uitlokken tot gewelddadig gedrag. Het is overigens nog maar de vraag of bij deze drie demonstranten wel sprake is van een 'direct action protest', de actie heeft meer weg van een 'communicative protest'.[72]

> In de tweede zaak, Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk van 1999, betreft het 'direct action protest'-demonstranten die een jacht door middel van geschreeuw en hoorngeblaas verstoren en vervolgens een rechterlijk bevel krijgen opgelegd dat hen moet weerhouden zich nogmaals zo te gedragen. De demonstranten zijn van mening dat er sprake is van een schending van artikel 10 EVRM. Het EHRM gaat hierin mee omdat

---

zhov/Bulgarije); zie hierover ook punt 5 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 212.

[69] Zie ook Mead 2010, p. 64.

[70] Zie bijvoorbeeld ECRM 10 oktober 1979, appl. nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne/Zwitersland); zie hierover verder punt 2 van de annotatie van J.H. Gerards bij EHRM 12 juni 2012, appl. nr. 26005/08 en 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174.

[71] 'Direct action protests', het antoniem van 'communicative protests', zijn obstructieve dan wel ontwrichtende acties waarbij demonstranten doelbewust schade en hinder veroorzaken door bijvoorbeeld het opwerpen van blokkades en het onbruikbaar maken of occuperen van objecten; zie Mead 2010, p. 9. Zie voor de studie van 97 arresten Mead 2010, p. 59-63, 96-99, 106-109, 114-117 en Appendix III op p. 433-466.

[72] EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk).

de beperking niet is voorzien bij wet. De uitkomst zou volgens Mead gezien het arrest Steel e.a./Verenigd Koninkrijk hoogstwaarschijnlijk in het nadeel van de demonstranten uitvallen, als de wettelijke voorziening wel duidelijk en toegankelijk was geweest.[73] Loof, Barkhuysen en Gerards concluderen dat hoewel in casu niet de vergadervrijheid van artikel 11 EVRM aan de orde is, deze zaak wel een indicatie geeft van de ruime verdragsrechtelijke bescherming die het Europese Hof geneigd is te geven aan protest-acties.[74]

In Cissé/Frankrijk van 2002 gaat het om een gedwongen evacuatie van demonstranten die een kerk met toestemming van het kerkbestuur gebruiken voor het houden van een sit-in. Hoewel er volgens het Hof sprake is van een vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 lid 1 EVRM, oordeelt het de gedwongen evacuatie van de al twee maanden lang durende protestactie rechtmatig in verband met de bescherming van de gezondheid van de demonstranten ex artikel 11 lid 2 EVRM.[75] Mead trekt naar aanleiding van deze uitspraak de conclusie: ‘in Cissé, it was argued by the French government that an occupation of several months’ duration could not per se constitute an assembly. Since the Court found a violation, we can assume that it attaches no temporal limit to the term ‘assembly’.’[76]

De vierde ‘direct action protest’-zaak, Balçik/Turkije van 2007 is er sprake van demonstranten die een tramlijn blokkeren en om die reden door gewelddadig politieoptreden worden uiteengedreven. Het Hof oordeelt dat het gewelddadige politieoptreden disproportioneel is ter voorkoming van wanordelijkheden en zodoende een schending van artikel 11 EVRM oplevert.[77]

In de vijfde en laatste zaak, Solomou/Turkije van 2008, wordt een Grieks-Cypriotische demonstrant doodgeschoten die – nadat hij een VN veiligheidszone tussen het Griekse en Turkse gedeelte van Cyprus binnendringt – probeert de Turkse vlag van een mast naar beneden te halen. Volgens het EHRM is er sprake van schending van het recht op leven ex artikel 2 EVRM. Het Hof ziet geen noodzaak om daarnaast nog vast te stellen of er sprake is van een schending van artikel 10 EVRM.[78]

---

[73] EHRM 25 november 1999, appl. nr. 25594/94 (Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk).
[74] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 29; Loof, Barkhuysen en Gerards wijzen in dit verband ook op het EHRM-arrest Drieman e.a./Noorwegen. Daarin zou, zo betogen Loof e.a., het Hof het rondvaren in rubberboten door Greenpeace-activisten rondom Noorse walvisvaarders om daarmee de walvisvangst door deze schepen te verhinderen en aandacht te krijgen voor de naleving van de beperkende internationale afspraken over de walvisvangst, zien als vorm van actievoeren die nog wel als een vorm van demonsteren onder de bescherming van artikel 11 EVRM valt. Volgens ons ligt dit echter iets genuanceerder dan Loof c.s. doen voorkomen. Het Hof overweegt namelijk: ‘the Court does not find it necessary to determine whether the particular conduct which gave rise to the disputed measures could be viewed as falling within the notions of “expression” in Article 10 and/or “assembly” in Article 11, or was otherwise covered by the guarantees set out in the first paragraphs of these Articles. The Court will proceed on the assumption that the measures entailed an interference with the applicants' rights under Articles 10 and 11 of the Convention and will examine whether the conditions for restricting them under the second paragraph of these provisions were fulfilled (…).’ Zie EHRM 4 mei 2000, appl. nr. 33678/96 (Drieman e.a./Noorwegen).
[75] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk).
[76] Mead 2010, p. 65.
[77] EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije).
[78] EHRM 24 juni 2008, appl. nr. 36832/97 (Solomou/Turkije).

Kortom, ook ‘direct action protests’ zoals blokkadeacties vallen volgens recente rechtspraak van het EHRM in beginsel onder het beschermingsbereik van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.[79] Bovendien legt het Hof tegenwoordig minder nadruk op de bescherming van de rechten van derden en meer op die van de betogers. Betogers zijn volgens het Hof in beginsel vrij zijn om demonstratievorm, -inhoud, -tijdstip en -locatie zelf te kiezen.[80]

Ook de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie lijken van mening dat blokkadeacties in beginsel onder de reikwijdte van de fundamentele vergadervrijheid vallen. Zij wijzen in hun ‘Guidelines’ op het ‘Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression (2008)’ van de Inter-American Commission on Human Rights:

> ‘Naturally, strikes, road blockages, the occupation of public space, and even the disturbances that might occur during social protests can cause annoyances or even harm that it is necessary to prevent and repair. Nevertheless, disproportionate restrictions to protest, in particular in cases of groups that have no other way to express themselves publicly, seriously jeopardize the right to freedom of expression’[81]

3.2.3 Artikel 17 EVRM

Een bijzondere beperking van de reikwijdte van de fundamentele vrijheden van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden wordt gevormd door artikel 17 EVRM. Dit artikel bepaalt dat geen van de EVRM-bepalingen mag worden uitgelegd als zou zij voor een staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in het EVRM zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij het EVRM is voorzien. Deze beperkingsgrond kan spelen bij de uitingsvrijheid ex artikel 10 EVRM en de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM in het geval van een zogenaamde ‘hate speech’.

‘Hate speech’ omvat volgens het Comité van Ministers van de Raad van Europa ‘all forms of expression which spread, incite, promote of justify racial hatred, xenophobia, anti-semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin’.[82] ‘Hate speech’ kan zo beledigend voor individuen of groepen zijn dat het niet de bescherming van artikel 10 EVRM geniet. ‘This is the case where hate speech is aimed at the destruction of the rights and freedoms laid down in the Convention or at their limitation to a greater extent than provided therein’, aldus het Comité.[83]

De ‘Guidelines’ van de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie voegen hieraan toe: ‘Even then, resort to such speech by participants in an assembly does not, or itself, necessarily justify the dispersal of all persons participating in the event, and law-enforcement officials

[79] Zie Mead 2010, p. 59-63, 96-99, 106-109, 114-117 en 400.
[80] EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (Stankov/Bulgarije); EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (Bukta/Hongarije); EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië); EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije); EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (Aldemir e.a./Turkije); EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 33629/06 (Vajnai/Hongarije); EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije); zie ook Mead 2010, p. 66-67.
[81] Inter-American Commission on Human Rights 2008, paragraaf 70; OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 31-32.
[82] Zie Aanbeveling nr. R (97) 20 van 30 oktober 1997 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, te raadplegen via www.coe.int.
[83] Zie Principle 4 van Aanbeveling nr. R (97) 20 van 30 oktober 1997 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, te raadplegen via www.coe.int.

should take measures (such as arrest) only against the particular individuals involved (either during or after the event).'[84]

In het geval dat iemand zich schuldig maakt aan 'hate speech' hanteert het EHRM twee verschillende benaderingswijzen.[85] In de eerste plaats kan het hof oordelen dat de uiting/vergadering wel valt onder de reikwijdte van artikel 10/11 EVRM, maar dat de uiting/vergadering gerechtvaardigd beperkt dan wel verboden mag worden op grond van lid 2 van de genoemde verdragsartikelen. Deze benaderingswijze hanteert het Hof bijvoorbeeld in zaken waarin personen aanzetten tot vijandigheid,[86] anti-homo uitlatingen doen,[87] aanzetten tot raciale discriminatie[88], etnische haat promoten[89] of terrorisme goedpraten.[90]

In de tweede plaats kan het hof oordelen dat de uiting/vergadering niet (langer) onder de reikwijdte van artikel 10/11 EVRM valt aangezien er sprake is van misbruik van recht in de zin van artikel 17 EVRM op grond waarvan het recht op uitingsvrijheid/vergadervrijheid is verspeeld. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof kan hiervan bij de uitingsvrijheid ex artikel 10 EVRM sprake zijn wanneer personen aanzetten tot haat richting een bepaalde etniciteit,[91] een bepaald ras[92] of een bepaalde godsdienst,[93] misdaden tegen de mensheid – bijvoorbeeld de holocaust – ontkennen[94] of ideeën uiten die een gevaar vormen voor de democratische rechtsstaat en mogelijk leiden tot de reconstructie van een totalitair regime.[95]

Ten aanzien van artikel 11 EVRM overweegt het Hof in de zaak Fáber/Hongarije dat demonstranten hun vergadervrijheid verspelen indien de betoging aanstootgevend is vanwege het onmogelijk maken de slachtoffers van een totalitair regime te herdenken, of vanwege het verheerlijken van oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid en genocide. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als tijdens een betoging een omstreden vlag met een fascistische lading wordt vertoond, al is dit wel afhankelijk van de plaats en het tijdstip waarop dit plaatsvindt.[96]

3.3 Hof van Justitie

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (EG)[97] heeft zich in twee uitspraken uitgelaten over de toelaatbaarheid van demonstratieve blokkadeacties.

In de eerste zaak, de zogenaamde Spaanse aardbeien-zaak die door de Europese Commissie wordt aangespannen, staat de vraag centraal of de Franse autoriteiten in strijd met de Unierechtelijke vrijheid van goederen handelen door niet op te treden tegen protestacties die Franse landbouwers voeren tegen landbouwproducten uit andere lidstaten. Het Hof van Justi-

---

[84] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 57-58.
[85] Zie uitgebreider daarover de 'Hate speech'-factsheet van november 2014 van het EHRM, te raadplegen via www.echr.coe.int.
[86] EHRM 8 juli 1999, appl. nr. 26682/95 (Sürek/Turkije (nr.1)).
[87] EHRM 9 februari 2012, appl. nr. 1813/07 (Vejdeland e.a./Zweden).
[88] EHRM 10 juli 2008, appl. nr. 15948/03 (Soulas e.a./Frankrijk).
[89] EHRM 4 november 2008, appl. nr. 72596/01 (Balsytė-Lideikienė/Litouwen).
[90] EHRM 2 oktober 2008, appl. nr. 36109/03 (Leroy/Frankrijk).
[91] EHRM 20 februari 2007, appl. nr. 35222/04 (Pavel Ivanov/Rusland).
[92] ECRM 11 oktober 1979, appl. nr. 8348/78 en 8406/78 (Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland).
[93] EHRM 16 november 2004, appl. nr. 23131/03 (Norwood/Verenigd Koninkrijk).
[94] EHRM 24 juni 2003, appl. nr. 65831/01 (Garaudy/Frankrijk).
[95] Zie bijvoorbeeld ECRM 20 juli 1957, appl. nr. 250/57 (Communist Party of Germany/Duitsland); ECRM 12 oktober 1989, appl. nr. 12774/87 (B.H., M.W., H.P. en G.K./Oostenrijk); ECRM 9 september 1998, appl. nr. 36773/97 (Nachtmann/Oostenrijk); EHRM 1 februari 2000, appl. nr. 32307/96 (Schimanek/Oostenrijk).
[96] Zie uitgebreider hierover punt 3 van de annotatie van B. Roorda onder EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012/212.
[97] De voorloper van het huidige Hof van Justitie van de Europese Unie (EU).

tie beantwoordt deze vraag bevestigend: het recht op vrij verkeer van goederen,[98] in combinatie met het loyale samenwerkingsbeginsel,[99] legt lidstaten volgens het Hof van Justitie onder meer de verplichting op alle noodzakelijke en passende maatregelen te treffen om de eerbiediging van die fundamentele vrijheid op hun grondgebied te verzekeren.[100]

Het Hof van Justitie acht hierbij de frequentie en de ernst van de protestacties van belang; al meer dan tien jaren worden vrachtauto's die in Frankrijk landbouwproducten van andere lidstaten vervoeren onderschept en wordt hun lading vernietigd, worden chauffeurs bedreigd en worden landbouwproducten uit andere lidstaten die in Franse winkels liggen vernield. Op de fundamentele vergadervrijheid gaat het Hof van Justitie in deze zaak verder niet in.[101]

De tweede zaak betreft een prejudiciële zaak met betrekking tot een blokkadeactie van de Brennerpas.[102] De rechtsvraag in casu is of de Oostenrijkse overheid de aangekondigde blokkadeactie van bijna dertig uren had moeten verbieden, zodat het in het Unierecht verankerde vrije verkeer van goederen niet gefrustreerd zou worden. Het EG-Hof weegt in deze zaak het vrije verkeer van goederen af tegen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering. Het Hof concludeert dat, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken, de Oostenrijkse autoriteiten gerechtvaardigd van oordeel konden zijn dat 'een eenvoudig verbod van de betoging een ontoelaatbare inmenging zou zijn geweest in de grondrechten van de betogers om te vergaderen en in het openbaar vreedzaam hun mening te verkondigen'.

Het Hof van Justitie vervolgt: 'Indien striktere voorwaarden waren opgelegd met betrekking tot de plaats van de samenkomst – bijvoorbeeld aan de kant van de Brenner-autoweg – of de duur – slechts enkele uren – had zulks kunnen worden opgevat als een buitensporige beperking waardoor de betoging een wezenlijk deel van haar betekenis werd ontnomen. De nationale autoriteiten moeten weliswaar pogen, de gevolgen van een betoging op de openbare weg onvermijdelijk heeft voor het wegverkeer zoveel mogelijk te beperken, maar dit neemt niet weg dat zij dit belang moeten afwegen tegen het belang van de betogers, die de aandacht van de publieke opinie willen vestigen op de doelstellingen van hun actie. Weliswaar brengt een dergelijke betoging gewoonlijk een aantal ongemakken met zich voor de personen die er niet aan deelnemen, inzonderheid wat de vrijheid van verkeer betreft, maar deze kunnen in beginsel worden aanvaard wanneer het nagestreefde doel hoofdzakelijk bestaat in het op rechtmatige wijze in het openbaar verkondigen van een mening.'[103] Dat de uitkomst in deze Brennerpas-zaak zo verschilt van die van de Spaanse aardbeien-zaak is goed verklaarbaar nu de actievoerders in deze zaak slechts eenmaal vreedzaam actievoeren gedurende betrekkelijk korte tijd zonder over te gaan op gewelddadigheden.[104]

---

[98] Tegenwoordig vastgelegd in artikel 36 VWEU.
[99] Tegenwoordig vastgelegd in artikel 4 lid 3 VEU.
[100] HvJ EG 9 december 1997, zaaknr. C-265/95 (Commissie van de EG/Frankrijk), ECLI:EU:C:1997:595, *AB* 1998, 95, m.nt. F.H. van der Burg, r.o. 32.
[101] HvJ EG 9 december 1997, zaaknr. C-265/95 (Commissie van de EG/Frankrijk), ECLI:EU:C:1997:595, *AB* 1998, 95, m.nt. F.H. van der Burg, r.o. 52 en 65-66.
[102] De Brennerpas is een bergpas door de Alpen op de grens tussen Oostenrijk en Italië, een van de belangrijkste noord-zuidverbindingen in Europa.
[103] HvJ EG 12 juni 2003, zaaknr. C-112/00 (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Oostenrijk), ECLI:NL:XX:2003:AO2914, *AB* 2003, 377, m.nt. A.J.C. de Moor-van Vugt, r.o. 89-91.
[104] Zie daarover ook Drijber 2009, 09, p. 229-232; Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 28.

3.4 Samenvatting

Het EVRM en het IVBPR zijn inmiddels al weer lange tijd volkenrechtelijk bindende verdragen voor Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Beide verdragen garanderen het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, respectievelijk in artikel 9 EVRM en artikel 18 IVBPR, alsmede het recht van vreedzame vergadering in respectievelijke artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR. Dit laatste recht omvat ook het recht van betoging.

De inhoud van de genoemde verdragsrechten is niet nader omschreven in de verdragsbepalingen en het EHRM is terughoudend in het geven van definities. Uit de literatuur en ook rechtspraak van bijvoorbeeld het EHRM blijkt echter dat de inhoud van deze rechten veelomvattend is, maar niet onbegrensd.

Blijkens de rechtspraak van het EHRM kan een vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM als volgt worden getypeerd: een doelbewust samenkomen van mensen voor een bepaalde tijdsduur, in beginsel in de publieke ruimte, om onderdeel te vormen van een communicatief proces dat bijdraagt aan het uitdragen van een mening.

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie van de Raad van Europa bevelen staten aan om in hun wetgeving zoveel mogelijk ruimte te geven aan verschillende vormen van vergadering en betoging.

Eenmensprotesten ontberen een collectief karakter en vallen om die reden niet onder de bescherming van artikel 11 EVRM, maar onder de bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM.

Het EVRM verleent gezien de rechtspraak van het EHRM weinig bescherming aan ‘direct action protests’ en andere demonstratievormen die meer inhouden dan slechts een incidentele obstructie. Zij vallen in beginsel echter wel onder de reikwijdte van artikel 10 en/of 11 EVRM.

In artikel 17 EVRM wordt misbruik van recht expliciet benoemd als beperkingsgrond. Misbruik kan spelen bij uitingen en vergaderingen als bedoeld in de artikelen 10 en 11 EVRM in geval van een zogenaamde ‘hate speech’. Maakt iemand zich hieraan schuldig, dan hanteert het EHRM twee verschillende benaderingswijzen: (1) de uiting/vergadering valt onder de reikwijdte van artikel 10/11 EVRM en mag worden beperkt; (2) de uiting/vergadering valt niet (langer) onder de reikwijdte van artikel 10/11 EVRM en komt om die reden geen bescherming (meer) toe.

Het Hof van Justitie oordeelt in 2003 ten aanzien van een blokkadeactie dat de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering soms dienen te prevaleren boven het vrije verkeer van goederen.

4 Reikwijdte bescherming naar Nederlands recht

4.1 Artikel 6 Gw

Artikel 6 lid 1 Gw bepaalt dat een ieder het recht heeft zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden. De vrijheid van godsdienst is het oudste Nederlandse grondrecht, de Unie van Utrecht van 1579 waarborgde haar al.[105] De grondwetswijziging van 1983 voegde de vrijheid van niet-godsdienstige levensovertuiging toe. Godsdienst en levensovertuiging hebben volgens de grondwetgever ieder hun eigen karakter, maar komen dezelfde vrijheid en bescherming toe. Om die reden zijn zij vervat in één en dezelfde grondwetbepaling.[106]

De Grondwet en haar totstandkomingsgeschiedenis maken niet precies duidelijk wat onder godsdienst en levensovertuiging moet worden verstaan.[107] Volgens de literatuur is dit niet verwonderlijk, omdat een wezenlijk element van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is dat de overheid zich niet mag wagen aan een definitie van godsdienst en levensovertuiging.[108] De rechtspraak en literatuur zijn zeer terughoudend in het definiëren van het begrip godsdienst.[109] Volgens het College voor de Rechten van de Mens moet er sprake zijn van ‘een existentiële gemeenschappelijke overtuiging, dat wil zeggen een min of meer coherent stelsel van ideeën, waarbij het gaat om fundamentele opvattingen over het menselijk bestaan’ en ‘waarbij een opperwezen centraal staat’.[110]

Levensovertuiging is nog meer dan godsdienst een onbepaald begrip. ‘De godsdienstige belijdenis bestrijkt een herkenbaar terrein van handelen; ten aanzien van de belijdenis van levensovertuiging ontbreekt een dergelijk kader’, aldus Vermeulen.[111] Bovendien ontbreekt een opperwezen bij een levensovertuiging.[112] Bij levensovertuiging moet het in ieder geval gaan om een samenhangende levensbeschouwing, die de hele levensopvatting doortrekt en samenhangt met het geweten.[113]

Het begrip belijden in artikel 6 Gw omvat niet alleen het huldigen van de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, maar ook het verrichten van godsdienstige handelingen of rituelen alsmede het leven en handelen naar de eigen overtuiging.[114] Dat kan zowel individueel als in groepsverband. De wetgever heeft dit laatste expliciet in artikel 6 Grondwet opgenomen, om twijfel hieromtrent uit te sluiten.[115]

[105] D.E. Bunschoten 2009, (T&C Gw), artikel 6 lid 1 en 2 Gw, aant. 1.
[106] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 29.
[107] Vergelijk D.E. Bunschoten 2009, (T&C Gw), artikel 6 lid 1 en 2 Gw, aant. 2.
[108] Van Wissen 1992, p. 99-100.
[109] Zie overwegingen 4-6 van de conclusie van A-G Franx bij HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553, *NJ* 1987, 173, m.nt. Th.W. van Veen.
[110] College voor de Rechten van de Mens 6 april 2011, oordeelnummer 2011-48, r.o. 3.5, te raadplegen via www.mensenrechten.nl.
[111] Vermeulen 2000, p. 97.
[112] College voor de Rechten van de Mens 6 april 2011, oordeelnummer 2011-48, r.o. 3.5, te raadplegen via www.mensenrechten.nl.
[113] Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 20142014, p. 379-380; zie ook Van Wissen 1992, p. 99-101; Oldenhuis, Brouwer, Wegerif & Keijzer 2007, p. 24.
[114] Van Wissen 1992, p. 101-102.
[115] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 29.

4.2 Artikel 9 Gw

Het recht tot vergadering staat al sinds 1848 in de Nederlandse Grondwet. Bij gelegenheid van de grondwetsherziening van 1983 is het recht tot betoging opgenomen in artikel 9 Gw. De reden hiervan was dat de betoging 'voor velen betekenis [heeft] verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied'.[116] Omdat vergaderingen en betogingen 'naar hun uiterlijke verschijningsvorm als gelijksoortige fenomenen zijn aan te merken en de overgang tussen beide dikwijls niet te achterhalen is', heeft de grondwetgever ervoor gekozen om de vergadervrijheid en betogingsvrijheid op te nemen in één grondwetsartikel.[117]

4.3 Wom-manifestaties[118]

De memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties merkt op 'dat de Wet openbare manifestaties in hoofdzaak betrekking heeft op *collectieve* uitingen die vallen onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet.' Dit zijn samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging, alsmede vergaderingen en betogingen.[119]

4.3.1 Samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging

De Wet openbare manifestaties regelt de collectieve uitoefening van het recht op godsdienst en levensovertuiging en spreekt in dat verband over 'samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging'. Onder samenkomsten zijn optochten en 'stationaire' bijeenkomsten begrepen, evenals toespraken en voordrachten die leiden tot het samenkomen van gelijkgezinden.[120]

Dat de Wet openbare manifestaties met name betrekking heeft op collectieve uitingen, betekent niet dat individuele vormen van belijdenis van godsdienst en levensovertuiging per definitie buiten het bereik van de Wet openbare manifestaties liggen. De regering vermeldt expliciet dat onder de term manifestaties ook individuele vormen van belijdenis zijn begrepen 'die een sterk publiekgericht karakter hebben – toespraken en voordrachten met name – en daardoor nauwe verwantschap vertonen met collectieve bijeenkomsten'.[121] Louter individuele vormen van 'free speech' vallen niet onder de Wet openbare manifestaties en behoeven volgens de regering geen regulering, omdat in geval van uitwassen zoals oplopen en samenscholingen daartegen op grond van andere regelingen opgetreden kan worden.[122]

Het oordeel of er sprake is van een door artikel 6 Gw en de Wet openbare manifestaties beschermende samenkomst, is in principe aan de gelovige, tenzij het naar de algemeen daar-

---

[116] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.
[117] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 34.
[118] Er bestaat verdeeldheid over de vraag hoe de afkorting van de wet moet zijn: WOM of Wom. Het is ons een raadsel waarom de afkorting WOM vanaf het ontstaan van de wet zo wijd verbreid is geraakt. In Kamerstukken, in vonnissen van lagere rechters en ook in de literatuur wordt de afkorting WOM gebezigd (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2008/09, 31 467, nr. 7, p. 18; Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335; Loof 2007). Gelet op de citeertitel van de wet zijn wij van mening dat de afkorting Wom meer voor de hand ligt. Zie daarover ook overweging 1 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332; Roorda 2015a, p. 182.
[119] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.
[120] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 3 en 13.
[121] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.
[122] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 3.

omtrent geldende opvatting evident is dat hiervan geen sprake is.[123] Een samenkomst van de Kerk van Satan waarbij de activiteiten zich niet onderscheiden van die van een gewone sexclub wordt door de Hoge Raad bijvoorbeeld niet als godsdienstige samenkomst aangemerkt.[124]

Volgens de Afdeling maakt het gebruikmaken van geluidversterkende apparatuur geen onderdeel uit van het recht op het houden van bijeenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging als zodanig. Het recht op het gebruikmaken van geluidversterkende apparatuur vormt wel een met het kernrecht verbonden connex verspreidingsrecht.[125]

4.3.2 Vergaderingen

Een vergadering in de zin van artikel 9 Grondwet en de Wet openbare manifestaties is een bijeenkomen van mensen waarbij een onderlinge band tussen de deelnemers aanwezig moet zijn en ook door hen beoogd is. Het is niet relevant of de bijeenkomst van te voren is georganiseerd. Een vergadering kan ter plekke ontstaan. Beraadslagingen, meningsuitingen en meningsuitwisselingen zullen doorgaans plaatsvinden, maar zijn niet vereist. 'De zwijgende meeting kan ook een vergadering vormen.'[126]

De memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties stelt dat bij vergaderingen de gemeenschappelijke beraadslaging, in de vorm van discussie en eventueel besluitvorming over een bepaald onderwerp vooropstaat. De vergadering is vooral gericht op interne menings- en besluitvorming.[127]

4.3.3 Betogingen

Het is volgens Bunschoten moeilijk om een scherp onderscheid te maken tussen vergaderingen en betogingen. Het 'groepskarakter' is een gemeenschappelijk kenmerk.[128] Bij de betoging gaat het om het in het openbaar uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijke gebied, zo stelt de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983, alsmede de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties.[129] Loof leidt hieruit af dat bij de betogingsvrijheid drie elementen centraal staan: collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting.[130]

1. Collectiviteit
Van collectiviteit kan volgens de regering al sprake indien twee personen aan een manifestatie deelnemen.[131] Daaruit lijkt te moeten volgen dat eenmensprotesten niet onder de reikwijdte

---

[123] Ten Voorde 2015, (T&C Strafrecht), artikel 145 Sr, aant. 8d en 8^{e}; J.W. Fokkens 2000, (Noyon/Langemeijer & Remmelink), artikel 145 Sr, aant. 2.
[124] HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553, *NJ* 1987, 173, m.nt. Th. W. van Veen; zie uitgebreider hierover overwegingen 11-12 van de A-G bij dit oordeel van de Hoge Raad.
[125] ABRvS 16 juni 1993, *LJN* AN3731, *AB* 1994, 424, m.nt. C. Riezebos; zie ook ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman; ABRvS 1 april 2010, ECLI:NL:RSV:2010:BM0191, *AB* 2010, 240, m.nt. F.M.C. Vlemminx.
[126] Schilder 1989, p. 32.
[127] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8 en 15.
[128] Bunschoten 2009, (T&C Grondwet), artikel 9 Gw, aant. 2.
[129] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8 en 15.
[130] Zie Loof 2007.
[131] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8. Zie in dit verband ook Schilder die schrijft dat er in elk geval een collectief aspect aanwezig moet zijn: 'daarin onderscheidt art. 9 zich van bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting die individuele uiting van gedachten en gevoelens beschermt. Waar echter precies de grens ligt tus-

van artikel 9 Gw en het regime van de Wet openbare manifestaties vallen. Hier wordt echter verschillend over gedacht. Meer daarover bij de behandeling van de bijzondere vormen van actievoeren, waarbij we onder meer ingaan op het eenmensprotest.

2. Openbaarheid

Bij betogingen moet het uitdragen van een mening centraal staan. Betogingen doen zich daarom in de regel voor op openbare plaatsen. Desalniettemin is het ook mogelijk dat betogingen zich voordien op andere dan openbare plaatsen. Op wat voor soort plaats de betoging zich voordoet is relevant, aangezien de Wet openbare manifestaties de burgemeester meer beperkingsbevoegdheden verleent voor betogingen op openbare plaatsen in § II Wom dan voor betogingen op andere dan openbare plaatsen (§ III Wom).

2.1 Openbare plaatsen

Volgens artikel 1 lid 1 Wom wordt onder openbare plaats verstaan een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dat de plaats moet openstaan voor het publiek wil zeggen dat een ieder in beginsel vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan. De plaats is niet aan een bepaald doel gebonden en er geldt geen meldings- of toestemmingsplicht of heffing van een toegangsprijs. Stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken zijn daarom geen openbare plaatsen in de zin van artikel 1 Wom.[132]

Het openstaan van de plaats moet zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. Bestemming wil zeggen dat de gerechtigde – overheid dan wel particulier – aan de plaats een openbaar karakter geeft, bijvoorbeeld door middel van een besluit of door de inrichting van de plaats.[133] Vast gebruik ziet erop dat de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze een openbare bestemming en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedoogt.[134]

Als voorbeelden van openbare plaatsen noemt de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties de straat, de weg en plaatsen die als het ‘verlengde’ van de weg kunnen worden gezien zoals openbare plantsoenen, speelweiden, parken en voor een ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden. Daarnaast noemt de regering nog vrij toegankelijke wateren als voorbeelden van plaatsen die doorgaans aan te merken zijn als openbare plaatsen.[135]

Manifestaties in de lucht worden niet geregeld door de Wet openbare manifestaties, maar door artikel 17 Luchtvaartwet en artikel 158 Regeling Toezicht Luchtvaart.[136]

---

sen collectieve en individuele meningsuiting is niet precies aan te geven. (…) De enige grens die logischerwijs aangebracht kan worden ligt mijn inziens bij twee omdat men dan nog van een bijeenkomst, of een verzameling van mensen kan spreken. De (…) eenmans-demonstratie valt daar buiten. Hier is art. 7 het toepasselijke grondrecht.’ Schilder 1989, p. 27.

[132] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15.

[133] Zowel de overheid als een particulier kan ‘openbare plaatsen’ in eigendom hebben. Voorbeelden van ‘openbare plaatsen’ in particulier eigendom zijn de vrijelijk toegankelijke gedeelten van overdekte passages van Schiphol en het Utrechtse Hoog Catharijne, zie Schilder 1989, p. 47-49; zie ook punt 4 van de annotatie van A.E. Schilder & J.G. Brouwer onder EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98, (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk) ECLI:NL:XX:2003:AP0909, *AB* 2004, 309 alsmede punt 2 van de annotatie van J.G. Brouwer onder HR 13 mei 2014, ECLI:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374.

[134] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16.

[135] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 16. Zie ten aanzien van winkelcentra ook de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), ECLI:NL:XX:2003:AP0909, *AB* 2004, 319.

[136] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

2.2 Andere dan openbare plaatsen

Plaatsen die geen openbare plaatsen zijn in de zin van artikel 1 lid 1 Wom worden in artikel 8 Wom aangeduid als 'andere dan openbare plaatsen'. Men onderscheidt binnen de categorie 'andere dan openbare plaatsen' drie soorten plaatsen: voor het publiek toegankelijke plaatsen, niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en woningen in de zin van artikel 12 Gw.[137]

Voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn voor een onbeperkt aantal personen toegankelijk, maar niet als openbaar bestemd. Het verblijf is er doelgebonden. Voorbeelden hiervan zijn winkels, warenhuizen, postkantoren, horecagelegenheden, musea, voetbalstadions, kerken en de voor een ieder toegankelijke gedeelten van bijvoorbeeld ziekenhuizen, universiteiten en gemeentehuizen.[138]

Niet voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn enkel toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap, zoals verenigingen en sociëteiten.[139]

Een woning in de zin van artikel 12 Gw is volgens de memorie van toelichting bij artikel 12 Gw 'een ruimte die tot exclusief verblijf voor een persoon of voor een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd is.' Een woning hoeft volgens de grondwetgever niet in een woonhuis te zijn gelegen. Zij kan zich ook bevinden in een woonwagen, (woon)schip, tent, caravan, keet, barak en onder omstandigheden zelfs in een hotelkamer.[140]

Het karakter van een manifestatie kan het karakter van een plaats niet veranderen. Wanneer bijvoorbeeld een voor het publiek toegankelijke vergadering plaatsvindt in een woning, verandert de woning niet in een voor het publiek toegankelijke plaats.[141]

Betogingen op andere dan openbare plaatsen kunnen zich in beginsel alleen voordoen op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Niet denkbaar is hoe er sprake kan zijn van een betoging in de zin van artikel 9 Gw – het collectief uiten van een mening *in het openbaar* – op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en in woningen, aangezien het karakterbepalende element van de 'openbaarheid' lijkt te ontbreken. Het collectief uiten van een mening op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en in woningen wordt daarom in de eerste plaats beschermd door de vrijheid van meningsuiting en de vergadervrijheid, niet zozeer door de betogingsvrijheid.

3. Meningsuiting

Bij de betoging dient er sprake te zijn van het uiten van gedachten of gevoelens. De memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 en bij de Wet openbare manifestaties spreekt over gedachten of gevoelens 'op politiek of maatschappelijke gebied'.[142] Met Loof, Barkhuysen en Gerards zijn wij echter van mening dat de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens niet relevant is en dus niet beperkt hoeft te blijven tot het maatschappelijk of politiek gebied.[143] Dit volgt al uit de Wet openbare manifestaties, waarin de wetgever bepaalt dat er geen gegevens verlangd worden over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens (artikel 4 lid 3 Wom) en dat een beperking van een betoging geen betrekking kan hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens (artikel 5 lid 3 Wom).

---

[137] Zie bijvoorbeeld punt 3 van de annotatie van J.G. Brouwer onder HR 13 mei 2014, ECLI:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374; zie ook Brouwer & Wolfert 2011.

[138] Zie punt 4 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98 (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk), ECLI:NL:XX:2003:AP0909, *AB* 2004, 319; zie ook HR 13 mei 2014, ECLI:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374, m.nt. J.G. Brouwer, r.o. 2.3-2.5.

[139] Zie ook Ruigrok 2012, p. 236.

[140] *Kamerstukken II* 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 20; zie ook Vols 2013, p. 4-5.

[141] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 22; zie ook ARRvS 30 december, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, *AB* 1994, 242, m.nt. R.M. van Male en verder Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 369-370.

[142] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8 en 15.

[143] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 5.

Wel relevant is dat er sprake is van meningsuiting. Die kan zich op vele verschillende manieren openbaren. Het maakt daarbij vanuit grondwettelijk perspectief bijvoorbeeld niet uit of dit statisch of voortbewegend gebeurt, luidruchtig of in stilte. ‘De creativiteit van activisten bij de keuze van de middelen lijkt hier onbeperkt gezien de steeds weer nieuwe varianten die de publiciteit halen’, aldus Schilder.[144]

Als een actie niet of niet primair het karakter heeft van gemeenschappelijke meningsuiting of als deze hoedanigheid op de achtergrond is geraakt en de actie het karakter heeft van een dwangmaatregel jegens de overheid of jegens derden, is er geen sprake (meer) van een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Dat kan volgens de regering bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoplopen.[145] In de volgende paragraaf bij de behandeling van bijzondere vormen van actievoeren gaan wij hier nader op in.

4.4 Bijzondere vormen van actievoeren

Gemeenten en politie weten niet goed hoe om te gaan met bijzondere vormen van actievoeren zoals eenmensprotesten, evenementen met demonstratieve aspecten en blokkadeacties. In deze paragraaf zullen wij bij deze en andere demonstratievormen stilstaan.[146]

4.4.1 Eenmensprotesten

De Wet openbare manifestaties heeft *in hoofdzaak* betrekking op collectieve uitingen die vallen onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 Grondwet, zo stelt de regering in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties. Bedoelt de regering met de woorden ‘in hoofdzaak’ dat deze wet ook betrekking kan hebben op individuele uitingen, zoals eenmensprotesten?

De regering merkt in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties op ‘dat de Wet openbare manifestaties in hoofdzaak betrekking heeft op *collectieve* uitingen die vallen onder de bescherming van de artikelen 6 en 9 van de Grondwet: bijeenkomsten en optochten ter belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, alsmede vergaderingen en betogingen.’ Dit betekent echter niet dat individuele vormen van belijdenis van godsdienst en levensovertuiging per definitie buiten het bereik van de Wet openbare manifestaties liggen. Volgens de regering zijn onder de term manifestaties ook individuele vormen van belijdenis begrepen ‘die een sterk publiekgericht karakter hebben – toespraken en voordrachten met name – en daardoor nauwe verwantschap vertonen met collectieve bijeenkomsten’.[147]

Verder merkt de regering op dat de Wet openbare manifestaties niet de uitingen bestrijkt – collectief of individueel – die vallen onder de bescherming van artikel 7 lid 3 Gw, hoewel sommige van deze uitingen wel een zekere verwantschap vertonen met de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. Gemeenten zouden er desalniettemin voor kunnen kiezen om ook ten aanzien van andere zulke uitingen een kennisgevingstelsel te hanteren, aldus de regering.[148]

---

[144] Schilder 1989, p. 34; zie ook Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 8.
[145] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8; zie ook ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, r.o. 5.2.
[146] Demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen zullen wij vanwege de eigensoortige complexe problematiek die daarmee samenhangt afzonderlijk behandelen in hoofdstuk 5 van deze evaluatie.
[147] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.
[148] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.

Volgens Den Dekker-van Bijsterveld gaat de Wet openbare manifestaties ervan uit dat enkel individueel gehouden toespraken of voordrachten die een uiting zijn van godsdienst of levensovertuiging vanwege hun uitstraling op de omgeving onder de werking van de Wet openbare manifestaties vallen; de Wet openbare manifestaties is volgens haar dus niet bedoeld van toepassing te zijn op iemand die een individuele protestactie houdt.[149]

Den Dekker-van Bijsterveld is hier weinig gelukkig mee. Volgens haar is een individuele betoging goed denkbaar. Bovendien meent zij dat het onnodig en verwarrend is de uitingen bestreken door artikel 7 Gw uit te sluiten van de werkingssfeer van de Wet openbare manifestaties. ‘Ofwel er worden analoge regelingen gemaakt, ofwel er treden verschillen op die tot onnodige kwalificatievragen aanleiding geven.’[150] Zij concludeert daarom dat het beter zou zijn artikel 7 niet van de werkingssfeer van de Wet openbare manifestaties uit te sluiten.[151]

Ook het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) meent bij monde van Heringa dat het eenmensprotest onder de werkingssfeer van de Wet openbare manifestaties zou moeten vallen: ‘Het lijkt met het oog op de rechtszekerheid in ieder geval gewenst hetzij in de aanduiding van het wetsontwerp, hetzij in de considerans, of anderszins expliciet aan te geven dat dit wetsontwerp ook beoogt regelend op te treden waar het door artikel 7, lid 3 beschermde rechten betreft.’[152]

De Nationale ombudsman oordeelt in 2006 dat een eenmensprotest niet valt onder het Wom-regime, omdat aan een zodanig protest het ‘collectieve’ karakter ontbreekt en de Wet openbare manifestaties blijkens de totstandkomingsgeschiedenis enkel betrekking heeft op collectieve acties. Om die reden geldt voor een eenmensprotest ook niet de eis van een voorafgaande kennisgeving, laat staan van een vergunningplicht. Overigens is het volgens de Nationale ombudsman wel mogelijk dat een eenmensactie uitgroeit tot een betoging, namelijk indien andere personen zich spontaan bij het protest aansluiten.[153]

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft in 2010 het eens te zijn met het onderscheid dat de Nationale ombudsman maakt tussen eenmensacties en demonstraties.[154]

Bunschoten stelt dat een betoging meestal een collectief karakter heeft en als zodanig buiten de reikwijdte van artikel 7 Gw valt. Een betoging is volgens hem wel een beschermde uiting in de zin van artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR.[155]

Volgens Loof, Barkhuysen en Gerards is uit de jurisprudentie af te leiden ‘dat onder bepaalde omstandigheden het optreden van een enkeling dat in tijd en plaats nauw verbonden is met een aanwezig demonstrerend collectief als ‘niet los te koppelen’ onderdeel van de betoging wordt gezien, waardoor het valt onder de reikwijdte van artikel 9 Grondwet en van de WOM – en dus niet onder de reikwijdte van het recht om zonder voorafgaand verlof vanwege de inhoud, anders dan door drukpers, radio of televisie, gedachten of gevoelens te openbaren (artikel 7 lid 3 Grondwet).’[156]

Dit is volgens Loof e.a. in lijn met de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties. Zij doelen daarbij op de volgende passage uit de memorie van antwoord: ‘In het algemeen zullen vertoningen onder de bescherming van artikel 7, derde lid, van de

---

[149] Den Dekker-van Bijsterveld 1987, p. 216; zie ook *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8.
[150] Den Dekker-van Bijsterveld 1986.
[151] Den Dekker-van Bijsterveld 1987, p. 218.
[152] Heringa 1987, p. 245.
[153] Nationale ombudsman 5 april 2006, nr. 2006, 121, *JB* 2006, 181; zie ook Nationale ombudsman 22 november 2011, nr. 2011/347, *AB* 2012, 14; zie verder Nationale ombudsman 2007, p. 6-9 en 28.
[154] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VII, nr. 57, p. 2.
[155] Bunschoten 2009, (T&C Grondwet), artikel 9 Gw, aant. 3.
[156] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 6. Zij verwijzen daarbij naar Hof ’s-Gravenhage 10 mei 2004, zaaknr. 22/001264-04 (niet gepubliceerd), aangehaald in de conclusie van A-G Vellinga (met name § 12) bij HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741.

Grondwet vallen, en niet vallen onder de Wet openbare manifestaties. Er zijn echter inderdaad gevallen denkbaar waar dat anders is. Zo kan een vertoning onder omstandigheden worden aangemerkt als (…) betoging. In zulke gevallen zullen de bepalingen van de onderhavige wet van toepassing zijn.'[157] Daaruit leiden Loof e.a. af dat er niet altijd een scherpe grens te trekken zal zijn tussen collectieve en individuele vormen van meningsuiting en dat bij zogenaamde randgevallen in beginsel artikel 9 Grondwet en dus ook het regime van de Wet openbare manifestaties van toepassing moet worden geacht.[158]

Daarnaast wijzen Loof c.s. erop dat de vrijheid van meningsuiting verdergaand kan worden beperkt dan de betogingsvrijheid. Het staat de formele wetgever en de lagere wetgever immers vrij om preventieve beperkingen te stellen aan de uitingsvrijheid, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningstelsel, in tegenstelling tot het kennisgevingstelsel op grond van de Wet openbare manifestaties, zolang deze preventieve beperkingen maar geen betrekking hebben op de inhoud van de uiting.[159] Bovendien is de overheid bij het stellen van beperkingen op de uitingsvrijheid in de zin van artikel 7 lid 3 Gw niet gebonden aan de drie limitatieve doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw.

Het zou volgens Loof c.s. daarom ook zeer opmerkelijk zijn om het standpunt in te nemen dat een demonstratie waaraan veel personen deelnemen onder het 'lichte' Wom-kennisgevingsregime valt en het eenmensprotest – dat in de regel een minder grote inbreuk maakt op het verkeer en de openbare orde – onder een beperkender vergunningstelsel gebracht kan worden. 'In het licht van de toepasselijkheid van artikel 7 lid 3 Grondwet op dergelijke eenmansprotesten zou dit in theorie misschien wel denkbaar zijn, het zou echter in de praktijk een zeer scheef beeld opleveren, dat als onlogisch en niet passend in het systeem van de Grondwet moet worden afgewezen.'[160]

Loof, Barkhuysen en Gerards komen tot de conclusie 'dat zogenoemde eenmansprotesten niet onder het regime van de WOM vallen.' Verder stellen zij: 'Dergelijke acties kunnen eventueel onder het bereik van artikel 7 lid 3 Grondwet vallen (waarbij een vergunningenstelsel in principe toelaatbaar is), maar dat is dan afhankelijk van de gehanteerde uitingsmiddelen. Bij de enkele protesteerder met een bord of spandoek zal de uiting namelijk onder de bescherming van artikel 7 lid 1 Grondwet vallen, waardoor een systeem van 'voorafgaand verlof' in de vorm van vergunningen niet is toegestaan. Dit is anders indien door de betreffende eenling gebruik gemaakt wordt van geluidversterking of een ander uitingsmiddel dat niet onder het begrip drukpers van artikel 7 lid 1 Grondwet valt.'[161]

In de praktijk weten burgemeester en politie niet goed raad met eenmensprotesten. Dat bewijst de casus van een Utrechtse studente Joanna. Zij houdt in februari 2013 tijdens een bezoek van koningin Beatrix aan het Beatrix Theater een bord omhoog met de tekst 'Weg met de monarchie, het is 2013'. De politie houdt de studente aan en geeft haar een vordering op grond waarvan ze zich tijdelijk niet meer mag vertonen in het gebied. De politie laat achteraf

[157] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 472, nr. 5, p. 8-9; zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 9.
[158] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 6.
[159] De Nationale ombudsman is van mening dat er noch een kennisgeving noch een vergunning vereist mag worden bij eenmensprotesten, zie Nationale ombudsman 2007, p. 28.
[160] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 10.
[161] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 36. Zie ook HR 30 mei 1967, ECLI:NL:HR:1967:AB6430, *NJ* 1968, 4, waarin de Hoge Raad oordeelt dat 'in aansluiting aan het in art. 7 Grondwet erkende recht dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door de drukpers gedachten en gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet, door de rechtspraak is aangenomen dat eveneens niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door verspreiden, openlijk tentoonstellen of door enig ander middel de inhoud van gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen, waarin gedachten of gevoelens zijn geopenbaard, aan het publiek in het openbaar bekend te maken'.

weten dat de verwijdering anders had gekund en dat zij dit graag met de demonstrante wil bespreken.[162]

Kort na dit incident roept Joanna op om op 30 april 2013, de dag van de troonswisseling, te demonstreren tegen de monarchie op de Dam in Amsterdam. De minister van Veiligheid en Justitie laat weten dat in de aanloop naar de troonswisseling ruimte zal zijn voor demonstraties tegen de monarchie. De burgemeester van Amsterdam wijst zes locaties in de stad aan waar op 30 april mag worden gedemonstreerd. De Dam wordt niet aangewezen als demonstratielocatie: 'Echt het laatste waar je aan denkt in Amsterdam is een beperking van demonstratievrijheid, tegelijkertijd is de laatste plek waar je aan denkt voor demonstraties op 30 april de Dam. Want die zal vol staan met mensen die de troonswisseling willen bekijken', aldus de burgemeester. Eenmensprotesten op de Dam zegt hij wel toe te staan. 'Zo'n individu valt helemaal niet onder een demonstratie.' Het dragen van een wit T-shirt – wit is de door voorstanders van een republiek gekozen actiekleur – het meedragen van witte ballonnen, het omhoog houden van een protestbord en boegeroep zijn bijvoorbeeld toegestaan.[163]

Tijdens de troonswisseling voert Joanna net als Hans Maessen, voorzitter van het Nieuw Republikeins Genootschap, een eenmensprotest op de Dam door een bord omhoog te houden. Op dat van Joanna staat: 'Ik ben geen onderdaan' en 'Fuck the international oil maffia'. Op dat van Maessen: 'Geen monarchie, maar democratie'. De politie arresteert de beide actievoerders, trekt hen naar een politiebusje waar zij hun spullen moeten inleveren en voert hen af naar een arrestantencel. Na twee uren geeft de politie toe dat de twee ten onrechte zijn opgepakt en zegt dat er een inschattingsfout is gemaakt. De politie maakt haar excuses en brengt de twee actievoerders terug naar het centrum van Amsterdam waar het moment suprême – de balkonscène – dan al achter de rug is. De twee antimonarchisten vermoeden dat er sprake was van een vooropgezet plan. Volgens de burgemeester van Amsterdam is dat onzin. Desalniettemin gaat het volgens hem om een ernstige zaak: 'De vrijheid van demonstratie en van meningsuiting zijn grondrechten. Als daar iets misgaat, doet het ons zelf zeer.'[164] Hans Maessen doet een jaar later aangifte tegen de politie Amsterdam vanwege opzettelijke wederrechtelijke vrijheidsberoving ex artikel 282 Sr. Het Openbaar Ministerie besluit niet te vervolgen. Weer een jaar later start Maessen een artikel 12 Sv-procedure; hij verzoekt het Gerechtshof Den Haag het Openbaar Ministerie de opdracht te geven om alsnog tot vervolging over te gaan.[165]

---

[162] Zie het nieuwsbericht 'Studente Joanna roept op tot protest op 30 april' van 5 februari 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

[163] Zie het nieuwsbericht 'Activiste kondigt demonstratie aan bij troonswisseling' van 6 februari 2013, te raadplegen via www.trouw.nl; zie ook het nieuwsbericht 'Van der Laan: Geen demonstraties op Dam op 30 april' van 8 februari 2013, te raadplegen via www.at5.nl; het nieuwsbericht 'Eenmansprotest ook op Dam toegestaan' van 24 april 2013, te raadplegen via www.nd.nl; het nieuwsbericht 'Amsterdam is op (bijna) alles voorbereid' van 29 april 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

[164] Zie het nieuwsbericht 'Republikeinse activiste verwijderd van de Dam' van 30 april 2013, te raadplegen via www.trouw.nl; het nieuwsbericht 'Twee demonstranten aangehouden op de Dam – 'inschattingsfout'' van 30 april 2013, te raadplegen via www.nrc.nl; het nieuwsbericht 'Antimonarchiedemonstrant: arrestatie georkestreerde actie' van 30 april 2013, te raadplegen via www.nrc.nl; het nieuwsbericht 'Arrestatie volgens Joanna 'grote poppenkast' van 30 april 2013, te raadplegen via www.nd.nl; het nieuwsbericht 'Politie vaag over arrestatie republikeinen' van 4 mei 2013, te raadplegen via www.trouw.nl; het nieuwsbericht 'Mist rond oppakken van Joanna blijft' van 16 mei 2013, te raadplegen via www.trouw.nl. Zie ook 'Antwoorden Kamervragen over de arrestatie van enkele protestanten op de Dam' van de Minister van Veiligheid en Justitie van 21 mei 2013; 'De Troonswisseling 2013 – Feestelijk, open, ongestoord en veilig – Een terugblik' van 12 september 2013 in opdracht van en vastgesteld door de Zeshoek, door het college van b en w mede namens de Zeshoek Troonswisseling aangeboden aan de gemeenteraad van Amsterdam, p. 35.

[165] Zie het nieuwsbericht 'Activist eist alsnog vervolging na incident inhuldiging' van 24 april 2015, , te raadplegen via www.nos.nl.

Er zijn meer van dit soort incidenten geweest.[166] Zij tonen aan dat burgemeester en politie niet altijd goed weten hoe om te gaan met eenmensprotesten. Dit heeft te maken met een aantal factoren. In de eerste plaats is het juridisch kader bij demonstraties duidelijker: artikel 9 lid 2 Gw en de uitwerking daarvan in de Wet openbare manifestaties stelt duidelijk dat burgemeesters en politie betogingen enkel mogen beperken, verbieden en beëindigen in het kader van drie doelcriteria. Eenmensprotesten kunnen voor wat betreft de inhoud enkel beperkt en beëindigd worden op grond van formeel-wettelijke (straf)bepalingen; de uitings*vorm* kan beperkt worden door lagere regelgeving. In de tweede plaats geldt voor het houden van een demonstratie een kennisgevingplicht, het houden van een eenmensprotest is daarentegen aanmeldplichtvrij. Daardoor worden burgemeesters en politie nog wel eens verrast door een eenmensprotest, wat er toe kan leiden dat zij hierop vanuit juridisch oogpunt niet juist reageren.

4.4.2 Blokkadeacties

Is een blokkadeactie een betoging in de zin van artikel 9 Gw? Bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 is deze vraag uitgebreid aan de orde geweest:

> ‘De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zouden gaarne nader worden geïnformeerd over de draagwijdte van het begrip betoging in verband met recente ervaringen met demonstraties door blokkades van wegen en waterwegen. Ook de leden van de V.V.D. snijden dit punt aan. In de memorie van toelichting is opgemerkt, dat de betoging voor velen betekenis heeft verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Wij zouden deze karakterisering willen handhaven. Dit brengt mee, dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, zoals dat bij blokkades van wegen en waterwegen het geval kan zijn, geen betogingen in de zin van het voorstelde artikel 1.9 zijn.’[167]

Schilder leidt hieruit af dat blokkadeacties die niet het karakter hebben van dwangmaatregelen hebben, wel degelijk betogingen in de zin van artikel 9 Gw zijn:

> ‘Terecht is de regering voorzichtig in haar formulering; blokkades *kunnen* acties zijn die meer het karakter hebben van dwangmaatregelen. In veel gevallen echter zijn blokkadeacties aan te merken als betogingen in de zin van de Grondwet eenvoudigweg omdat zij aan de kenmerken van een betoging voldoen.’[168]

Loof is eenzelfde mening toegedaan:

> ‘Het antwoord op de vraag of een bepaalde actie onder de reikwijdte van het betogingsrecht valt, kan dan ook niet zonder meer afhangen van het al dan niet toebrengen van schade.
>
> Enige schade – bijvoorbeeld vertragingsschade voor verkeersdeelnemers – is bij een betoging haast onvermijdelijk. In het algemeen zullen echter bijvoorbeeld ook blokkadeacties aangemerkt moeten worden als grondwettelijk en verdragsrechtelijk be-

---

[166] Zie voor meer incidenten het opiniestuk ‘Fuck de burger – Zo, en wat zijn wij van plan’ van Wietse Pottjewijd in de Volkskrant, bijlage Vonk, p. 6-7 van 30 mei 2015.
[167] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33; zie ook *Handelingen II* 27 januari 1988
[168] Schilder 1989, p. 37; zie ook Kortmann 1987, p. 92 en 326; Van der Meulen 2000, p. 149.

schermde betogingen, omdat zij in voldoende mate voldoen aan de kenmerken van een betoging. Dat zou anders kunnen worden indien men met een blokkade rechtstreeks een bepaalde handeling of besluit probeert af te dwingen. In dat geval dient deze niet meer als middel om aandacht voor een bepaald standpunt of een bepaalde wens te krijgen, maar (ver)wordt de actie tot een doel op zich (om bijvoorbeeld onevenredige schade toe te brengen aan een bedrijf of overheidsinstantie). De beoordeling is evenwel altijd sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het geval.'[169]

Loof, Barkhuysen en Gerards maken een onderscheid tussen blokkadeacties van bedrijfsterreinen en blokkadeacties van de openbare weg.[170] In de rechterlijke uitspraken die betrekking hebben op blokkadeacties van bedrijfsterreinen wordt volgens hen zelden of nooit expliciet aandacht besteed aan de betogingsvrijheid. 'De rechterlijke beoordeling van blokkadeacties vindt doorgaans plaats in het kader van een kort geding, dat is aangespannen tegen de actievoerders door het bedrijf dat schade lijdt door de blokkade.' Een blokkade van een bedrijfsterrein wordt door rechters als snel als een disproportioneel middel beschouwd omdat deze te grote schade opleveren voor de bedrijfsvoering van de betrokken firma. Dit is in het bijzonder het geval als het gaat om een volledige blokkade en indien de blokkade niet is tevoren is aangekondigd of langere tijd voortduurt.[171] Ook merken Loof, Barkhuysen en Gerards op dat bij de beoordeling door de burgemeester van een demonstratieve actie het ontstaan van disproportionele bedrijfsschade geen belang is dat een rol kan spelen.

Blokkadeacties van de openbare weg worden door de civiele rechter meermaals onrechtmatig beoordeelt vanwege de schade die zij berokkenen aan transportbedrijven, met name als de actie lang voortduurt, niet is aangemeld en maatschappelijke ontwrichting tot gevolg heeft. Soms merkt de rechter daarbij op dat het niets aan de onrechtmatigheid afdoet dat de actie op zichzelf aan te merken is als een uitoefening van het betogingsrecht, aldus Loof, Barkhuysen en Gerards.

Roorda komt tot vergelijkbare conclusies als Loof, Barkhuysen en Gerards.[172] Hij stelt aan de hand van een analyse van de jurisprudentie dat de meeste rechters ten aanzien van blokkadeacties een evenwicht trachten te vinden tussen enerzijds een vrijheidsrecht – hetzij de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM), hetzij de vrijheid tot vergadering en betoging (artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM – en anderzijds het uitgangspunt in ons recht dat het onrechtmatig is een ander bewust schade toe te brengen (artikel 6:162 BW).[173]

Rechters onderzoeken volgens Roorda aan de hand van een belangenafweging of een actie een zodanige inbreuk maakt op de rechten van anderen dat de actie onrechtmatig is of moet worden geacht. Bij die belangenafweging spelen doorgaans drie factoren een rol: in de eerste plaats de fundamentele uitingsrechten die een actiegroep toekomen en de (algemene) belangen waarvoor zij opkomt, in de tweede plaats de individuele rechten en belangen van het

[169] Loof 2007, paragraaf 2.3.
[170] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 26-28.
[171] Loof, Barkhuysen en Gerards wijzen daarbij op Rb. Amsterdam (vzr.) 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676; Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923; Rb. Utrecht (vzr.) 8 december 2006, ECLI:NL:RBUTR:2006:AZ4020; Hof Amsterdam 12 juli 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AH8438, *KG* 2001, 184; Hof 's-Gravenhage 28 maart 1996, ECLI:NL:GHSGR:1996:AH5550, *KG* 1996, 146; Rb. Rotterdam (pres.) 7 april 1995, ECLI:NL:RBROT:1995:AH5207, *KG* 1995, 206.
[172] Zie met name de nummers 8-12 en 14 van de annotatie van B. Roorda onder Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, *NJCM-Bulletin* 2013, 19.
[173] Zie bijvoorbeeld Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923, r.o. 4.1; Rb. Amsterdam (vzr.) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780, r.o. 4.3.

doelwit evenals belangen van meer algemene aard en in de derde plaats de wijze waarop actie wordt gevoerd.

Ad 1: Wat zijn de fundamentele uitingsrechten die een actiegroep toekomen en de (algemene) belangen waarvoor zij opkomt? Rechters overwegen doorgaans dat het een actiegroep vrijstaat om haar doel na te streven door middel van acties.[174] Het is soms onvermijdelijk dat enige inbreuk op rechten en vrijheden van anderen wordt gemaakt. De ruimte voor acties wordt niet onder alle omstandigheden begrensd door de rechten en vrijheden van anderen.[175]

Ad 2: Dit betekent echter niet dat het gebruik van elk middel is geoorloofd om die doeleinden te verwezenlijken.[176] ‘Noch art. 9 Gr.w, noch de art. 10 en 11 EVRM geven aan Greenpeace een onbegrensde bevoegdheid tot actievoeren met voorbijgaan aan de rechten en belangen van derden’, aldus het oordeel van de Amsterdamse rechter.[177] Schilder schrijft hierover: ‘Naast bijvoorbeeld art. 1401 BW [het huidige artikel 6:162 BW] en verscheidene bepalingen in het Wetboek van Strafrecht zijn nog talloze andere voorschriften die als neveneffect het grondrecht van art. 9 kunnen beperken.’[178] Naast de fundamentele uitingsrechten en de belangen waarvoor een actiegroep staat, leggen ook de individuele rechten en belangen van het doelwit alsmede belangen van meer algemene aard gewicht in de schaal. Het gaat daarbij niet alleen om de individuele (commerciële) belangen aan de kant van het doelwit en zijn klanten, maar ook om belangen van meer algemene aard, zoals het recht om in een democratisch geregeerd land gebruik te maken van rechten die op legale wijze zijn verkregen en de vrijheid van ondernemen en produceren binnen de grenzen van de wet.[179] Rechters hechten er belang aan of de acties zijn gericht tegen een handelswijze waarvoor een vergunning is verleend. De legaliteit van de gedragingen van een doelwit maken blokkadeacties van een actiegroep niet per definitie onrechtmatig.[180] In de regel is dit echter wel een zwaarwegend en soms zelfs doorslaggevend criterium.[181]

[174] Zie Rb. Amsterdam (vzr.) 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676, r.o. 5; Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.5; Rb. ’s-Hertogenbosch (vzr.) 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923, r.o. 4.3; Rb. Roermond (pres.) 3 november 1993, ECLI:NL:RBROE:1993:AH4352, r.o. 1 (bevestigd door Hof Amsterdam 25 april 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AU5949); Rb. Rotterdam (pres.) 15 maart 1995, ECLI:NL:RBROT:1995:AH5191, r.o. 3.2; Rb. Rotterdam (pres.) 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA8352, r.o. 3.2.

[175] Rb. Amsterdam (pres.) 14 december 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA9033, r.o. 5; Rb. Amsterdam (pres.) 27 juli 2001, ECLI:NL:RBAMS:2001:AM0825; Rb. Amsterdam (vzr.) 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676, r.o. 5; Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, r.o. 5.5; Rb. Middelburg 9 juni 2004, ECLI:NL:RBMID:2004:AP1969, r.o. 4.4; Rb. Rotterdam (pres.) 15 maart 1995, ECLI:NL:RBROT:1995:AH5191, r.o. 3.2; Rb. Rotterdam (pres.) 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA8352, r.o. 3.2.

[176] Rb. Roermond (pres.) 3 november 1993, ECLI:NL:RBROE:1993:AH4352, r.o. 1 (bevestigd door Hof Amsterdam 25 april 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AU5949); Rb. Rotterdam (pres.) 16 oktober 1987, ECLI:NL:RBROT:1987:AH1943, r.o. 5.

[177] Rb. Amsterdam 5 april 1995, *M en R* 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes, r.o. 4.2.

[178] Schilder 1989, p. 64.

[179] Hof ’s-Gravenhage 12 december 1989, ECLI:NL:GHSGR:1989:AC2784, r.o. 7; ; Rb. ’s-Gravenhage (pres.) 8 mei 1991, ECLI:NL:RBSGR:1991:AH3535, r.o. 3;Rb. Amsterdam 5 april 1995, *M en R* 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes, r.o. 4.2; zie ook Rb. Middelburg 9 juni 2004, ECLI:NL:RBMID:2004:AP1969, r.o. 4.4.

[180] Rb. Rotterdam (pres.) 15 maart 1995, ECLI:NL:RBROT:1995:AH5191, r.o. 3.3.

[181] Hof ’s-Gravenhage 12 december 1989, ECLI:NL:GHSGR:1989:AC2784, r.o. 7; Rb. Amsterdam 5 april 1995, *M en R* 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes, r.o. 4.2-4.3; Rb. Amsterdam (vzr.) 9 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ7690, r.o. 4.9; Rb. Middelburg (pres.) 22 februari 2001, ECLI:NL:RBMID:2001:AB0195, r.o. 4.2 en 4.5; Rb. Roermond (pres.) 3 november 1993, ECLI:NL:RBROE:1993:AH4352, r.o. 2 (bevestigd door Hof Amsterdam 25 april 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AU5949).

Ad 3: De vorm en de duur van de actie, alsmede de mate waarin de actie schade toebrengt spelen ook een rol bij de belangenafweging.[182] Daarnaast vinden rechters het van belang in welke mate betogers reeds aandacht hebben getrokken met hun actie.[183] Indien de blokkadeactie gericht is tegen een private partij, speelt ook een rol of de actie van tevoren kenbaar is gemaakt aan die partij.[184] Zo oordeelde de Rechtbank Middelburg dat Greenpeace in een actie gericht tegen een private partij de grenzen van de in het maatschappelijke verkeer in acht te nemen zorgvuldigheid heeft overschreden omdat Greenpeace de aard, noch het tijdstip en de duur van haar actie had aangekondigd.[185]

Roorda concludeert aan de hand van zijn analyse dat een belangenafweging niet gemakkelijk tot een algeheel verbod op het houden van schade-toebrengende (blokkade)acties in de toekomst zal mogen leiden. Blokkadeacties zijn in beginsel immers grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd. Het Hof 's-Gravenhage overweegt hierover: 'Greenpeace maakt bezwaar tegen de omvang van dat verbod ('ongelimiteerd in de tijd en categorisch voor alle toekomstige acties'). Zij stelt dat een dergelijk verbod verhindert dat bij eventuele volgende acties de (volgens de Grondwet en Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) vereiste afweging van de (dan) betrokken belangen plaats vindt. Dit deel van die grief is gegrond. (…) Iedere actie, die aan de rechter wordt voorgelegd, zal telkens aan de hand van de omstandigheden van dat ogenblik en met afweging van de dan betrokken belangen op zijn rechtmatigheid moeten kunnen worden getoetst.'[186]

De omstandigheden en de betrokken belangen kunnen ertoe leiden dat het houden van een toekomstige blokkadeactie wordt verboden. Maakt dit het recht tot betoging illusoir? Volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam niet. De actievoerder kan immers nog steeds actievoeren, alleen niet door middel van een blokkadeactie.[187]

Het houden van of deelnemen aan een blokkadeactie kan vanzelfsprekend ook bestuursrechtelijk worden beperkt of verboden, namelijk door de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties.[188]

Dat een blokkadeactie in beginsel grondwettelijk is beschermd, neemt niet weg dat wanneer deelnemers aan een blokkadeactie gevaar veroorzaken of schade toebrengen, zij voor die gedragingen strafrechtelijk kunnen worden veroordeeld.[189] We geven drie voorbeelden.

De Rechtbank Maastricht veroordeelt in november 2004 een actievoerder op grond van artikel 162 Sr tot een taakstraf, een voorwaardelijke gevangenisstraf en het betalen van ruim € 18.000,- schadevergoeding vanwege het demonstratief blokkeren van een snelwegkruising tijdens de ochtendspits met enkele aanrijdingen tot gevolg.[190]

Het Hof 's-Gravenhage veroordeelt in juli 2014 Greenpeace-activisten op grond van artikel 350 Sr voor het onbruikbaar maken van aan Shell toebehorende pompinstallaties. Een beroep op het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid wijst de rechter af omdat niet aannemelijk is geworden dat de actievoerders geen andere rechtens geoorloofde middelen ten

---

[182] Rb. Roermond (pres.) 3 november 1993, ECLI:NL:RBROE:1993:AH4352 (bevestigd door Hof Amsterdam 25 april 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AU5949), r.o. 4; Rb. Rotterdam (pres.) 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT2000:AA8352, *KG* 2000, 255, r.o. 3.8; Rb. Amsterdam (vzr) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780, r.o. 4.5-4.6.

[183] Rb. Amsterdam (vzr.) 9 juni 2011, ECLI:NLRBAMS:2011:BQ7690, r.o. 4.9; Rb. Amsterdam (vzr.) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780, r.o. 4.4 en 4.7.

[184] Rb. Amsterdam 5 april 1995, *M en R* 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes, r.o. 4.4.

[185] Rb. Middelburg 9 juni 2004, ECLI:NL:RBMID:2004:AP1969, r.o. 4.6.

[186] Hof 's-Gravenhage 28 maart 1996, ECLI:NL:GHSGR:1996:AH5550, r.o. 9; zie ook Rb. Amsterdam (pres.) 14 december 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA9033, r.o. 5.

[187] Rb. Amsterdam (vzr.) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780, r.o. 4.8.

[188] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag (vzr.) 27 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:16319, r.o. 6.5.

[189] Zie hierover ook Loof 2007, voetnoot 36.

[190] Rb. Maastricht 23 november 2004, ECLI:NL:RBMAA:2004:AR6191.

dienste stonden om hun doel te bereiken.[191] Het hof legt met toepassing van artikel 9a Sr echter geen straf of maatregel op, omdat de actievoerders voorbereidingen bij de acties hebben getroffen ten behoeve van de (brand)veiligheid, het handelen niet heeft geleid tot een dusdanige gevaarzetting dat een straf gerechtvaardigd is en omdat de geclaimde schade door Greenpeace is vergoed.[192]

De Rechtbank Den Haag veroordeelt in september 2014 actievoerders die door middel van het kraken van de Pier in Scheveningen aandacht vragen voor de aangekondigde sluiting van vrijplaats ‘de Vloek’. Het doel van de actie en het feit dat de betogers niet van plan waren om langere tijd op de Pier te verblijven rechtvaardigt de inbreuk van het eigendomsrecht niet. Er zijn volgens de rechter voldoende andere mogelijkheden om aandacht te vragen voor een dergelijke kwestie, zonder daarbij het kraakverbod ex artikel 138a Sr te overtreden. De rechter overweegt daarbij:

> ‘Zoals hiervoor reeds overwogen, is de reden om tot aanhouding van verdachte en haar medeverdachten over te gaan, de verdenking van overtreding van artikel 138a en 199 WvSr geweest. Ingevolge artikel 53, lid 1 WvSv is een ieder bevoegd een verdachte in geval van ontdekking op heterdaad aan te houden, hetgeen aldus is geschied. Reeds daarom staat de Wet openbare manifestaties, waarbij de politierechter in het midden laat óf daadwerkelijk sprake is geweest van een betoging in de zin van die wet, er niet aan in de weg dat de politie tot aanhouding vanwege de verdenking van overtreding van 138a en 199 WvSr overgaat. Dat de reden van het handelen van verdachte en haar medeverdachten was gelegen in het vragen van aandacht voor de sluiting van de zogeheten vrijplaats “De Vloek”, maakt het voorgaande niet anders. De verdenking van het plegen van een tweetal strafbare feiten rechtvaardigt een strafvorderlijk optreden.’[193]

Kortom: uit de wetsgeschiedenis, de literatuur en de rechtspraak blijkt dat blokkadeacties in beginsel onder het recht tot betoging ex artikel 9 Gw vallen. De wetgever zegt dit echter niet expliciet en ook de rechtspraak is hierin terughoudend. Er is ons slechts één rechterlijke uitspraak bekend waarin een blokkadeactie expliciet wordt aangemerkt als een betoging in grondwettelijke zin. In die zaak betreft het actievoerders die zich vast hadden geketend aan een hek en een hijskraan. Omdat de actie volgens de rechter veel meer kenmerken had van een betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties, dan van een samenscholing als bedoeld in de Rotterdamse APV, had de actie niet beëindigd mogen worden door middel van een politiebevel, maar ingevolge artikel 7 Wom enkel in opdracht van de burgemeester voor zover de doelcriteria van artikel 2 Wom daartoe de ruimte hadden geboden.[194]

---

[191] Ook de Hoge Raad wijst in 1987 een beroep op het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid af ten aanzien van betogers die een bedrijfsterrein wederrechtelijk zijn binnengedrongen, nadat zij gaten in het hekwerk hadden geknipt. De betogers worden veroordeeld voor huisvredebreuk ex artikel 138 Sr. Zie HR 24 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC9773, *NJ* 1987, 705, m.nt. Th.W. van Veen; zie voor een vergelijkbare zaak waarin een beroep op het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid wordt verworpen ten aanzien van betogers die zich schuldig maken aan lokaalvredebreuk, Rb. Breda (polr.) 24 oktober 1985, ECLI:NL:RBBRE:1985:AC9060, *NJ* 1986, 132.

[192] Hof ’s-Gravenhage 10 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2271.

[193] Rb. Den Haag (polr.) 30 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11902.

[194] Rb. Rotterdam 28 februari 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BP6099.

4.4.3 Evenementachtige betogingen en betogingsachtige evenementen

Een tomatengevecht om te protesteren tegen de Russische boycot van groeten en fruit,[195] een illegale mega ‘rave’ als protest tegen het uitgaansleven,[196] en een internationaal straattheater om aandacht te vragen voor het gemeentelijk beleid dat het straattheater systematisch zou ondermijnen.[197] Het zijn drie voorbeelden van evenementen met betogingsachtige aspecten dan wel betogingen met evenementachtige aspecten. In hoeverre vallen deze evenementen/betogingen onder de reikwijdte van artikel 9 Grondwet?

De regering merkt bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 op ‘dat onder het mom van een betoging activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde – een misbruik dat ook bij andere grondrechten mogelijk is. Dan komt eerst ter beoordeling de vraag of bij een bepaalde activiteit – nog – wel sprake is van een betoging. Is dit niet het geval, dan zijn de in het grondrecht vervatte waarborgen uiteraard niet van toepassing.’[198] Als voorbeeld van een dergelijke activiteit noemt de regering het zich meester maken van de straat door kwaadwillige elementen.

In de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties zegt de regering dat acties, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, doch waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, geen betogingen zijn in de hier bedoelde zin. Als voorbeelden noemt de regering blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoplopen. Ook optochten, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, zoals Sinterklaasoptochten, carnavalsoptochten en bloemencorso’s, vallen volgens de regering ‘uiteraard’ buiten de werkingssfeer van de Wet openbare manifestaties. Uitingen die tijdens dergelijke optochten worden gedaan, bijvoorbeeld opiniërende elementen van een carnavalsoptocht, kunnen wel onder de bescherming van artikel 7 Gw vallen. Daarnaast kunnen zich grensgevallen voordoen die moeilijk eenduidig zijn te typeren. Te denken valt aan de vertoning, beschermd door artikel 7 lid 3 Gw, die soms veel gemeen heeft met een betoging.[199]

Heringa plaatst kritische kanttekeningen bij deze passage uit de memorie van toelichting.

> ‘In het voorstel ontbreekt een criterium welke handelingen nu geregeld worden. Niet aangegeven wordt bijvoorbeeld wat vergaderingen en betogingen zijn. De consequentie daarvan is dat niet duidelijk is welke de verhouding is met artikel 7 lid 3 Grondwet. Deze omissie heeft ook tot o.a. de volgende passage geleid: “optochten, die niet of niet primair het karakter van een meningsuiting hebben, zoals Sinterklaas- en Canavalsoptochten, bloemencorso’s, vallen uiteraard buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel”. Het criterium dat opduikt blijkt te zijn: het <u>primair</u> het karakter van een meningsuiting hebben. Het lijkt mij dat niet in zijn algemeenheid beoordeeld kan worden of een optocht <u>primair</u> het karakter van een meningsuiting heeft. Waarom is een bloemencorso bijvoorbeeld volgens de MvT “uiteraard” geen meningsuiting? Dat er dan niet sprake is van politieke uitingen moge duidelijk zijn, maar evenals gedichten, waarin de schoon-

---

[195] Zie het nieuwsbericht ‘Dam in Amsterdam toneel van tomatengevecht’ van 14 september 2014, te raadplegen via www.telegraaf.nl.
[196] Zie het nieuwsbericht ’45.000 aanmeldingen illegale protest-rave in hartje Amsterdam’ van 27 mei 2014, te raadplegen via www.parool.nl.
[197] Zie het persbericht ‘Internationaal straattheater protest in Amsterdam’ van 3 september 2004, te raadplegen via www.straattheater.info.
[198] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 95.
[199] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8-9; vergelijk *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33.

> heid van bloemen wordt bezongen, beschermd worden door artikel 7 lid 1 Grondwet (gedachten en gevoelens), valt niet in te zien dat het paraderen met de bloemen zelf niet als meningsuiting wordt beschouwd. Het lijkt mij dan ook twijfelachtig om dergelijke optochten niet als betogingen te beschouwen. (…) En hoe zit het met Carnavalsoptochten? Is het carnaval niet de viering van het begin van de vastentijd, dus een godsdienstige gebeurtenis, die beschermd wordt onder artikel 6 Grondwet?’[200]

In de memorie van antwoord zegt de regering vervolgens dat vertoningen in het algemeen onder de bescherming van artikel 7 lid 3 Gw vallen, en niet onder de Wet openbare manifestaties, maar dat er gevallen denkbaar zijn waar dat anders is. Zo kan een vertoning onder omstandigheden worden aangemerkt als een bijeenkomst ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging, dan wel als een betoging. In zulke gevallen zullen de bepalingen van de Wet openbare manifestaties van toepassing zijn. De regering wijst als voorbeeld op een uitspraak van de Afdeling waarin een straattheater als onderdeel van een betoging wordt aangemerkt.[201]

In die Afdelingsuitspraak ging het om een demonstratieve mars en het plaatsen van een vredesmonument, met inbegrip van het houden van straattheater bij dit vredesmonument. Het besluit van de burgemeester om dit niet toe te staan is volgens de Afdeling in strijd met het recht tot betoging omdat ‘voor een algeheel verbod van de door verzoeker beoogde activiteiten onvoldoende zwaarwegende omstandigheden aanwezig zijn’.[202]

In 1996 maakt de Afdeling ten aanzien van een evangelisatie-activiteit op een openbare plaats een onderscheid tussen enerzijds het recht tot belijden en betogen, beschermd door de artikelen 6 en 9 Gw, en anderzijds het daaraan connexe recht op geluidsversterking, dat niet rechtstreeks wordt beschermd door de artikelen 6 en 9 Gw; het valt daarentegen wel onder het bereik van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 lid 3 Gw. Dit connexe recht kan verdergaand beperkt worden dan het recht tot belijden en betogen. Een gemeentelijke verordening kan in beginsel al de grondslag bieden. Er gelden drie eisen voor een beperking van het connexe recht: de beperking mag geen verband houden met de inhoud van het belijden of van de betoging; de beperking is noodzakelijk en proportioneel; zij mag niet zover gaan dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.[203]

In hun annotaties onder deze uitspraak opperen zowel Brederveld als Hofman dat het wellicht beter zou zijn geweest als de Afdeling ten aanzien van het recht tot betogen een meer algemeen connex verspreidingsrecht had geïntroduceerd in plaats van alleen het recht op geluidsversterking als connex recht te erkennen. Het is volgens Hofman ‘te hopen dat het in de jurisprudentie niet bij deze ene zwaluw zal blijven’.[204] Bij deze ene zwaluw is het niet geble-

---

[200] Heringa 1985, p. 158; zie ook Heringa 1987, p. 245-246. Vergelijk de opmerking van Kortmann: ‘Kennelijk zien de ontwerpers geen verband (meer) tussen de Sint Nicolaas, carnaval en godsdienst’ in Kortmann 1987, p. 92, noot 326.

[201] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8-9.

[202] ARRvS (vz.) 30 mei 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7321, *AB* 1984, 85, m.nt. P.J. Boon.

[203] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB*1996, 179, m.nt. J.A. Hofman; zie voor een vergelijkbare zaak ARRvS (vz.) 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, *AB* 1991, 44, m.nt. P.J. Boon, *Gst.* 1991-6913, 3 m.nt. E. Brederveld.

[204] Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *Gst.* 1996-7026, 2; zie punt 6 van de annotatie van J.A. Hofman onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179; zie ook Loof die betoogt dat er bij het recht tot betogen een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds het kernrecht en anderzijds het connexe verspreidingsrecht, Loof 2007, paragraaf 5.

ven. In recente rechtspraak zijn het meedragen van fakkels en het (wild)kamperen bij demonstraties als zelfstandige verspreidingsmiddelen (connexe verspreidingsrechten) aangemerkt.[205]

Eveneens in 1996 overweegt de president van de Rechtbank Haarlem dat een aangekondigde twee uren durende demonstratieve ballonnenactie bij Schiphol om het vliegverkeer aldaar tijdelijk onmogelijk te maken een betoging in de zin van de Wet openbare manifestatie is omdat de actie primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting heeft. De rechter acht het door de burgemeester uitgevaardigde verbod gerechtvaardigd ter bescherming van de gezondheid, gelet op de implicaties die een onveilige situatie op en in de onmiddellijke omgeving van een luchthaven voor de gezondheid in de omgeving van die luchthaven kan hebben. Het standpunt van de burgemeester dat bij de beantwoording of de gezondheid in het geding is, niet de grootte van kans dat zich daadwerkelijk een ongeval voordoet doorslaggevend is, maar reeds de enkele aanwezigheid van een niet te verwaarlozen risico dat zich mogelijkerwijs verwezenlijkt, vindt de rechter niet onaanvaardbaar.[206]

Het Hof Amsterdam maakt in 2000 ten aanzien van een aangemelde actie een onderscheid tussen elementen die aangemerkt kunnen worden als evenement (muziek bij avond, activiteiten voor kinderen, schenken van zwak-alcoholische drankjes, ontbijt) en elementen die aangemerkt kunnen worden als betoging (markeren van de weg met lint en ballonnen, oprichten van een monument). Vervolgens overweegt het hof:

> ‘Een betoging kan weliswaar ook elementen van vermaak bevatten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het maken van muziek tijdens de betoging of het opvoeren van sketches door deelnemers aan de betoging om de aandacht van omstanders te trekken. In dat geval vormen de verrichtingen van vermaakt echter een onderdeel van de betoging. In casu vonden ook verrichtingen van vermaak plaats náást de eigenlijke betoging, zoals muziek bij avond, ontbijt en kinderactiviteiten. Dit gegeven, naast het feit dat de activiteiten een periode van twee dagen besloegen (naar hun aard zijn betogingen in het algemeen van kortere duur), brengt het hof tot het oordeel dat er behalve van een betoging ook sprake is van een evenement.’

Voor zover activiteiten gekwalificeerd kunnen worden als evenement, kunnen zij vergunningplichtig zijn en is heffing van leges gerechtvaardigd, volgens het hof.[207]

4.5 Samenvatting

Artikel 6 Gw garandeert het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De Grondwet en haar totstandkomingsgeschiedenis maken niet precies duidelijk wat onder godsdienst en levensovertuiging moet worden verstaan. Volgens de literatuur is dit niet verwonderlijk omdat een wezenlijk element van de godsdienst- en levensovertuigingvrijheid nu juist is dat de overheid die vrijheid niet mag beperken door zich te wagen aan het definiëren van deze begrippen. In de rechtspraak en literatuur onthoudt men zich op een kleine uitzondering na al evenzeer van het geven van een definitie.

[205] Ten aanzien van het meedragen van fakkels zie Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462. Ten aanzien van het kamperen zie Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.5; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, AB 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6 en punt 8 van de annotatie; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.4; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

[206] Rb. Haarlem (pres.) 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, *KG* 1996, 360, *Gst.* 1996-7044, 4.

[207] Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105.

Artikel 9 Gw garandeert het recht tot vergadering en het recht tot betoging.

De Wet openbare manifestatie regelt de collectieve uitoefening van de rechten als bedoeld in de artikelen 6 en 9 Gw. Dit zijn samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging, alsmede vergaderingen en betogingen.

Het oordeel of er sprake is van een samenkomst als bedoeld in de Wet openbare manifestaties is in principe aan de gelovigen zelf, tenzij het naar de algemeen daaromtrent geldende opvatting evident is dat hiervan geen sprake is.

Een vergadering in grondwettelijke zin kan omschreven worden als het bijeenkomen van mensen waartussen een onderlinge band aanwezig is die door de deelnemers bewust is beoogd. De vergadering is vooral gericht op interne menings- en besluitvorming.

Bij een betoging gaat het om het collectief in het openbaar uitdragen van een mening. Van collectiviteit is in beginsel al sprake indien twee personen aan een manifestatie deelnemen. Omdat bij een betoging het uitdragen van een mening centraal staat, doen betogingen zich vrijwel alleen voor op openbare plaatsen, dat wil zeggen de weg in de zin van de Wegenwet en soortgelijke plaatsen op het water. Toch komen demonstraties ook voor, zij het zelden, op voor publiek toegankelijke plaatsen, zoals een festivalterrein.

Indien een actie niet of niet langer (primair) het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting heeft, is er – volgens de meest recente rechtspraak – in beginsel geen sprake (meer) van een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Tijdsverloop alleen is onvoldoende reden om dit mogen aannemen.

De Wet openbare manifestaties ziet in beginsel niet op eenmensprotesten. Met name tijdens de totstandkoming van de wet laten sommige rechtswetenschappers zich hierover kritisch uit. Zij menen dat het eenmensprotest wel onder de werkingssfeer van de Wet openbare manifestaties zou moeten vallen, omdat uitsluiting kan leiden tot onnodige kwalificatievragen en rechtsonzekerheid.

Eenmensprotesten komen bescherming toe op grond van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 lid 3 Gw. Loof, Barkhuysen en Gerards vinden het opmerkelijk dat, gelet op de grondwettelijke beperkingssystematiek van artikel 7 lid 3 Gw respectievelijk artikel 9 lid 2 Gw, lokale overheden eenmensprotesten verdergaand kunnen beperken dan betogingen.

In de praktijk ontvalt aan eenmensprotesten nog wel eens de bescherming die hen grondwettelijk zou moeten toekomen, als gevolg van politieoptreden onder het gezag van de burgemeester, zo blijkt uit onder meer de casus van een Utrechtse studente Joanna.

Blokkadeacties dienen als zij niet het karakter hebben van dwangmaatregelen, in beginsel gekarakteriseerd te worden als betogingen in de zin van artikel 9 Gw. Dit blijkt uit de parlementaire geschiedenis, de rechtspraak en de literatuur.

Rechters trachten ten aanzien van blokkadeacties veelal een evenwicht te vinden tussen enerzijds de grondwettelijke uitings- en betogingsvrijheid en anderzijds het uitgangspunt dat het onrechtmatig is een ander bewust schade toe te brengen. Dit doen zij door een belangenafweging te maken waarin doorgaans drie factoren een rol spelen: in de eerste plaats de fundamentele uitingsrechten van de actievoerders en de algemene belangen waarvoor zij opkomen, in de tweede plaats de individuele rechten en belangen van het doelwit evenals belangen van meer algemene aard en in de derde plaats de wijze waarop actie wordt gevoerd. Omdat een blokkadeactie in beginsel grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming toekomt, is een algeheel verbod op het houden van een dergelijke actie maar zelden gerechtvaardigd.

De bescherming van artikel 9 Gw staat niet in de weg aan strafrechtelijke vervolging indien deelnemers bij een blokkadeactie wederrechtelijk gevaar veroorzaken of wederrechtelijk schade toebrengen.

Onder het mom van een betoging kunnen allerlei activiteiten worden ontplooid waarvan het de vraag is of deze onder de reikwijdte van artikel 9 Gw vallen. Acties die niet (primair) het karakter hebben van een meningsuiting zijn volgens de regering in beginsel geen betogingen in grondwettelijke zin.

De Afdeling maakt in 1996 een onderscheid tussen enerzijds het recht tot belijden en betogen en anderzijds het daaraan connexe recht op geluidsversterking dat niet rechtstreeks wordt beschermd door de artikelen 6 en 9 Gw. Dit connexe recht kan verdergaand en anders dan door de formele wetgever worden beperkt. ‘Lagere’ rechters hebben nadien deze zogenaamde leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht ook toegepast om de beperking van het meedragen van brandende fakkels en de beperking van van het gebruikmaken van (semi)permanente kampementen bij demonstratieve acties gerechtvaardigd te achten.

Het Hof Amsterdam maakt in een arrest van 2000 ten aanzien van een aangemelde actie een onderscheid tussen elementen die aangemerkt kunnen worden als evenement en elementen die aangemerkt kunnen worden als betoging. Aan de elementen met een evenementachtig karakter, komt geen grondwettelijke bescherming toe en kunnen om die reden zonder dat hiervoor formele wettelijke grondslag bestaat, verdergaande beperkingen gerechtvaardigd worden geacht.

5 Reikwijdte bescherming naar Duits recht

5.1 Versammlungsrecht en Versammlungsfreiheit

Onder het Duitse begrip ‘Versammlungsrecht’ kunnen twee verschillende zaken worden verstaan: (1) het rechtsgebied dat het houden van bijeenkomsten en demonstraties regelt en (2) het grondrecht op het houden van bijeenkomsten en demonstraties. Om verwarring te voorkomen wordt er in dit onderzoek in het eerste geval (rechtsgebied) over ‘Versammlungsrecht’ gesproken en in het tweede geval (grondrecht) over ‘Versammlungsfreiheit’.

Het ‘Versammlungsrecht’ is door een grondwetswijziging in 2006 overgeheveld van de wetgevingscompetentie van de bond naar de wetgevingscompetentie van de deelstaten. De deelstaten mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz – dat wil zeggen een wet die de uitoefening van de ‘Versammlungsfreiheit’ regelt – uitvaardigen, maar zolang de deelstaten van deze mogelijkheid nog geen gebruik hebben gemaakt, geldt de bondswet Versammlungsgesetz (VersG) in de deelstaten op grond van artikel 125a lid 1 Grundgesetz (GG).

De ‘Versammlungsfreiheit’ is vastgelegd in artikel 8 GG. Deze grondwetsbepaling luidt als volgt:

> (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
> (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Artikel 8 lid 1 GG spreekt uitdrukkelijk over ‘alle Deutschen haben das Recht’. In artikel 1 lid 1 VersG is de ‘Versammlungsfreiheit’ neergelegd voor iedereen – ook voor niet-Duitsers –

maar aangezien dit geen grondwetsartikel is, heeft dit artikel niet de ‘Hochrangigkeit’ zoals artikel 8 lid 1 GG die heeft. Artikel 1 lid 1 VersG formuleert de ‘Versammlungsfreiheit’ als volgt:

> Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.

De ‘Versammlungsfreiheit’ beslaat niet alleen de vrijheid om een bijeenkomst (‘Versammlung’) te organiseren, te leiden of daaraan deel te nemen, maar ook de vrijheid om een demonstratie (‘Demonstration’) te organiseren, te leiden of daaraan deel te nemen. ‘Die Versammlungsfreiheit schließt die Demonstrationsfreiheit ein.’[208]

5.2 Het begrip ‘Versammlung’

Het begrip ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG is ruimer dan dat van artikel 1 lid 1 VersG. Een zich voortbewegende ‘Versammlung’ valt namelijk wel onder het grondwettelijke ‘Versammlung’-begrip, maar niet onder dat van artikel 1 lid 1 VersG, aangezien zij daarin los van de ‘Versammlung’ wordt geplaatst als ‘Aufzug’ (vrij vertaald: protestmars).[209] Bovendien heeft de Versammlungsgesetz ingevolge artikel 1 lid 1 uitsluitend betrekking op ‘öffentliche Versammlungen und Aufzüge‘, terwijl artikel 8 GG ook ziet op ‘nichtöffentliche Versammlungen’.

Voor de definitie van het begrip ‘Versammlung’ moeten we te rade gaan bij de jurisprudentie en literatuur, aangezien de Grundgesetz noch de Versammlungsgesetz het begrip definieert. Volgens het Bundesverfassungsgericht is een ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG ‘eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgabe’.[210] Op een drietal wezenlijke elementen van het ‘Versammlung’-begrip gaan wij hieronder nader in.

‘Gemeinsamer Zweck’
‘Eine Versammlung wird dadurch charakterisiert, dass eine Personenmehrheit durch einen gemeinsamen Zweck inhaltlich verbunden ist’, zo overweegt het Bundesverwaltungsgericht in een uitspraak van 2007.[211] Anders dan bij het meer omvattende begrip ‘Ansammlung’ (vrij vertaald: een samenloop van mensen) moet er bij een ‘Versammlung’ sprake zijn van een gemeenschappelijk doel. Dit ontbreekt nog wel eens bij onderhoudende en commerciële evenementen. Sportevenementen en concerten zijn zodoende geen ‘Versammlungen’ in de zin van artikel 8 GG. De toeschouwers en toehoorders bij dergelijke ‘Ansammlungen’ kunnen dan wel ‘ein gleicher Zweck’ hebben, maar zij hebben niet ‘ein gemeinsamer Zweck’.[212] Ove-

---

[208] Kniesel 2000, p. 2857; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 22-23; zie ook BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).
[209] Pieroth, Schlienk & Kniesel 2014, p. 354.
[210] BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III); zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 24; vergelijk Schenke 2009, p. 225; Schmidt 2010, p. 378. Overigens is het ‘Versammlung’-begrip in min of meer dezelfde woorden wel vastgelegd in de Versammlungsgesetz van de Duitse deelstaat Beieren. Artikel 2 lid 1 van de Bayerische Versammlungsgesetz luidt: ‘Eine Versammlung is eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.’
[211] BVerwG 16 mei 2007, *NVwZ* 2007, 1432.
[212] Schmidt 2010, p. 376-377.

rigens is het niet uitgesloten is dat een samenloop van mensen, een ‘Ansammlung’, zich ontwikkelt tot een ‘Versammlung’.[213]

‘Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung oder -äußerung’

Het gemeenschappelijke doel moet in elk geval zijn ‘Teilhabe an der Meinungsbildung oder -äußerung’. Zo overweegt het Bundesverfassungsgericht in een uitspraak van 12 juli 2001: ‘Die “Love Parade” sei eine reine Musikveranstaltung und weise nicht den für eine Versammlung maßgeblichen verbindenden Zweck der Meinungsbildung und -äußerung auf.’[214] Het is dus, anders dan sommige schrijvers betoogden, niet zo dat iedere beoogde samenkomst van personen op een gemeenschappelijke plaats een ‘Versammlung’ vormt.[215] De meningsvorming en -uiting vormt een wezenlijk element van de ‘Versammlung’.

Er bestaat in de literatuur nog wel verdeeldheid over de vraag of de meningsuiting een bepaald doel moet dienen. Sommigen menen dat het moet gaan om ‘kollektive Meinungsbildung bzw. -äußerung in öffentlichen Angelegenheiten‘.Volgens anderen is de ‘gemeinsame Meinungsbildung bzw. -äußerung’ voldoende, de inhoud van de meningsvorming dan wel -uiting is verder irrelevant.[216]

Aanvankelijk interpreteert het Bundesverfassungsgericht, in zijn Brokdorf-arrest van 1985, het ‘Versammlungs’-begrip ruim door te overwegen dat artikel 8 GG ook de vrijheid omvat om zelf te beslissen over de inhoud van de ‘Versammlung’.[217] In latere uitspraken hebben het Bundesverfassungsgericht en ook het Bundesverwaltungsgericht zich uitgesproken voor een meer restrictieve uitleg. Het doel is volgens hen wel degelijk relevant. Het moet gaan om ‘öffentliche’ meningsvorming (bij vergaderingen) en ‘öffentliche’ meningsuiting (bij betogingen). Bovendien moet dit een wezenlijk doel zijn van de manifestatie, niet slechts een nevendoel. Dit zal moeten blijken uit de omstandigheden van het geval. Als hieromtrent twijfel bestaat, dan dient een manifestatie behandeld te worden als ware het een ‘Versammlung’. Immers: ‘In dubio pro libertate’.[218]

In de literatuur is overwegend kritisch gereageerd op de afwijzing door het Bundesverfassungsgericht van de opvatting dat de inhoud van de meningsvorming dan wel -uiting er niet toe doet.[219] Omdat artikel 11 lid 1 EVRM een ruimer ‘Versammlungsbegriff’ hanteert, is het volgens Dietel, Gintzel en Kniesel nog maar de vraag of het Bundesverfassungsgericht hierin het laatste woord heeft gehad.[220]

De deelname aan een ‘Versammlung’ moet fysiek zijn; virtuele bijeenkomsten vallen niet onder het ‘Versammlung’ begrip.[221] Bijeenkomsten die slechts zijn gericht op het verstoren van een andere ‘Versammlung’, vallen niet onder de bescherming van artikel 8 lid 1 GG.[222]

‘Mindestteilnehmerzahl’[223]

Er dient niet alleen gemeenschappelijkheid te bestaan in doel, maar ook in handelen. ‘Art. 8 lid 1 GG schützt das gemeinsame Handeln einer Mehrzahl von Menschen’, aldus Gusy.[224]

213 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 27.
214 BVerfG 12 juli 2001, *NJW* 2001, 2460.
215 Zie hierover uitgebreider Schilder 1989, p. 138-139.
216 Zie hierover uitgebreider Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 23-24; Schilder 1989, 138-139.
217 BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2396) (Brokdorf).
218 BVerfG 12 juli 2001, *NJW* 2001, 2459-2460; BVerwG, *NVwZ* 2007, 1431-1432; zie hierover ook Pieroth, Schlink & Kniesel 2014, p. 353; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 24; Schmidt 2010, p.376-379.
219 Zie uitgebreider daarover Dietel, Gintzel & Kniesel, p. 26.
220 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 26.
221 BVerfG 12 juli 2001, *NJW* 2001, 2459-2460; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 23.
222 BVerfG 11 juni 1991, *NJW* 1991, 2694.
223 Schmidt 2010, p. 380.

Tegenwoordig gaan de meeste schrijvers er van uit dat een 'Versammlung' dient te bestaan uit in elk geval twee personen.[225] In oudere literatuur ging men doorgaans uit van een minimum van drie personen.[226] In 1998 oordeelde ook het Oberlandesgericht van de deelstaat Saarland dat er een minimum van drie personen is vereist.[227]

Schmidt plaatst hier een kritische noot bij: 'Bei der Beantwortung der Frage, ob nun zwei oder drei Personen erforderlich sind, gilt es zu bedenken, dass Art. 8 GG die Freiheit des einzelnen Bürgers, seine Meinung gemeinsam mit anderen zu äußern, um damit seine politische Isolierung zu verhindern, schützen will. Daher scheint es angebracht, zwei Personen genügen zu lassen. Zudem folgt aus dem Wortlaut des Art. 8 GG „sich versammeln" nicht notwendigerweise, dass es sich dabei um drei oder mehr Personen handeln muss.'[228]

Van een 'Versammlung' in de zin van artikel 8 GG is dus sprake indien een groep mensen, met een minimum van twee deelnemers, met een gemeenschappelijk doel een bijeenkomst, demonstratie dan wel protestmars houdt waarbij openlijk een bepaalde mening wordt gevormd of geventileerd. Daarbij is niet van belang of de 'Versammlung' (van tevoren) is aangekondigd: ook bijeenkomsten die spontaan of plotseling ontstaan vallen onder het 'Versammlung'-begrip.

5.3 Bijzondere vormen van actievoeren

5.3.1 Eenmensprotesten

'Ein-Mann-Demonstrationen' zoals 'der Sandwichman als wandelndes Plakat oder die Ein-Mann-Mahnwache' vallen niet onder het 'Versammlung'-begrip van artikel 8 GG omdat een gemeenschappelijk handelen ontbreekt. Evenmin vallen acties waarbij men weliswaar een gemeenschappelijk doel heeft maar niet gemeenschappelijk handelt – te denken valt aan massale petitieacties – onder het grondwettelijke 'Versammlung'-begrip.

Of acties al dan niet onder artikel 8 GG vallen is wel van belang: bij 'Versammlungen' geldt in de regel een ander, meer beschermend regime dan bij (eenmens)acties die niet onder artikel 8 GG vallen, ook al vormen 'Versammlungen' in de regel een grotere bedreiging voor de openbare orde dan eenmensacties. Gusy zegt daarover: 'Kollektives Handeln in Versammlungsform ist (…) rechtlich privilegiert. Dies erfordert eine besondere Dogmatik und rechtfertigt besondere Gesetze.'[229]

Eenmensprotesten komen wel bescherming toe op grond van de in artikel 5 GG opgenomen vrijheid van meningsuiting.

5.3.2 Blokkadeacties

Artikel 8 lid 1 GG bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben, zich zonder aanmelding of zonder verlof 'friedlich und ohne Waffen' te verzamelen.

Evenals het begrip 'Versammlung' is ook het begrip 'Friedlichkeit' door de jurisprudentie en de literatuur gedefinieerd. Het Bundesverfassungsgericht overweegt in 2004: 'Unfried-

---

[224] Gusy 2011, p. 414.
[225] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 27-28; Schmidt 2010, p. 380; Kniesel 2000, p. 2857.
[226] Zie daarover uitgebreider Schilder 1989, p. 135.
[227] OLG Saarbrücken 15 september 1998, *NStZ-RR* 1999, 119.
[228] Schmidt 2010, p. 380.
[229] Gusy 2011, p. 249; zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 28.

lich ist eine Versammlung erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit durch aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden.'[230]

In de zogenaamde 'Sitzblockaden'-arresten bepaalt het Bundesverfassungsgericht dat een 'Versammlung' in de vorm van een menselijke blokkades in beginsel niet 'unfriedlich' is. Ook niet als de deelnemers zich aan elkaar of aan zaken vastketenen.[231] Volgens Schmidt kunnen in dat laatste geval bij de 'Friedlichkeit' en ook bij de 'Grad der Behinderung' dan wel vraagtekens geplaatst worden.[232]

Het gooien met voorwerpen kan toegestaan zijn indien het gaat om zachte voorwerpen zoals eieren en tomaten, maar het gooien van harde voorwerpen – bijvoorbeeld bierflesjes en stenen – maakt een 'Versammlung' in ieder geval 'unfriedlich'.

De 'Unfriedlichkeit' van een 'Versammlung' kan te maken hebben met niet-inhoudelijke zaken zoals de vorm of de sfeer, alsook met inhoudelijke zaken zoals het doel en de inhoud. Een 'Versammlung' in de vorm van een 'Gegendemonstration' is 'unfriedlich' en zodoende niet beschermd door artikel 8 lid 1 GG indien het doel ervan is enkel het verstoren van een andere 'Versammlung'.[233] Een 'Gegendemonstration' die 'friedlich' is valt uiteraard wel onder het beschermingsbereik van de 'Versammlungsfreiheit'.

De aanwezigheid van een 'unfriedliche Gegendemonstration' is in beginsel geen grond om de 'Versammlung' waartegen de 'Gegendemonstration' is gericht te verbieden. Slechts indien er sprake is van een politionele noodtoestand, mag een dergelijke 'Versammlung' door voorwaarden of een verbod worden beperkt.[234]

Als het doel van een 'Versammlung' is de omverwerping van de staat, dan wordt de 'Versammlung' niet beschermd door de in artikel 8 lid 1 GG opgenomen 'Versammlungsfreiheit'.[235] Om te voorkomen dat de democratische rechtsstaat ooit nog eens zo aangetast wordt als tijdens het Derde Rijk, bepaalt artikel 18 GG:

> 'Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere (…) die Versammlungsfreiheit (Artikel 8) (…) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.'

Wat nu als slechts een paar demonstratiedeelnemers 'unfriedlich' gedrag vertonen, terwijl de rest zich correct gedraagt? In dat geval vervalt de 'Versammlungsfreiheit' slechts voor de 'unfriedliche' deelnemers. In de zaak Brokdorf wordt dit door het Bundesverfassungsgericht als volgt verwoord: 'Steht kollektive Unfriedlichkeit nicht zu befürchten, ist also nicht damit zu rechnen, daß eine Demonstration im Ganzen einen gewälttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt (vgl. § 13 I Nr. 2 VersammlG) oder daß der Veranstalter oder sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben (vgl. § 5 Nr. 3 VersammlG) oder zumindest billigen, dann muß für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten bleiben, wenn einzelne andere Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen.'[236]

---

[230] BVerfG 26 oktober 2004, *NVwZ* 2005, 80.
[231] BVerfG 7 maart 2011, *NJW* 2011, 3020; BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III); BVerfG 10 januari 1995, *NJW* 1995, 1141 (Sitzblockaden II); BVerfG 1 december 1992, *NStZ* 1993, 190; BVerfG 11 november 1986, *BVerfGE* 73, 206 (Sitzblockaden I).
[232] Schmidt 2010, p. 384.
[233] Schmidt 2010, p. 385.
[234] BVerfG 12 mei 2010, *JuS* 2010, 938; zie ook Schenke 2009, p. 204.
[235] Schmidt 2010, p. 385; Loof 2008, p. 108; BVerfG 11 juni 1991, *NJW* 1991, 2694.
[236] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2400) (Brokdorf).

Volgens Schmidt vervalt de ‘Versammlungsfreiheit’ voor alle deelnemers van de ‘Versammlung’ in slechts enkele gevallen. ‘Nur wenn ein Einschreiten gegen die einzelnen gewalttätigen Teilnehmer nicht möglich ist, keinen Erfolg verspricht oder sich die friedlich verhaltenden Versammlungsteilnehmer mit den Gewalttätigkeiten identifizieren, kann entsprechend dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG und unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegen die ganze Versammlung vorgegangen werden (Verbot, Auflösung etc.).’[237]

Over de ‘Unfriedlichkeit’ zij nog opgemerkt dat volgens Jahn in uitzonderlijke gevallen al sprake kan zijn van een ‘unfriedliche Versammlung’ als er een ‘Unfriedlichkeit’ dreigt, namelijk indien ‘nach sachgerechter Prognose der zuständigen Behörde ernsthaft und unmittelbar damit zu rechnen ist, dass zumindest ein Teil der Versammlungsteilnehmer im Rahmen der Versammlung Straftaten begehen und dies vom Veranstalter oder seinem Anhang zumindest gebilligt wird.’[238]

Naast het vereiste dat een ‘Versammlung’ ‘friedlich’ moet zijn, bepaalt artikel 8 lid 1 GG ook dat de ‘Versammlung’ ‘ohne Waffen’ moet zijn. Onder wapens worden allereerst wapens in technische zin bedoeld, zoals pistolen, messen en boksbeugels. Het doel van het meedragen van dergelijke wapens is irrelevant. Verder vallen ook wapens in niet technische zin onder het ‘Waffen’-begrip. Dit zijn voorwerpen of dieren die geschikt zijn om personen of zaken te beschadigen en ook met dat doel worden meegenomen. Honkbalknuppels en zware kettingen alsmede vechthonden worden geacht onder deze categorie te vallen. Nepwapens vallen niet onmiddellijk onder het ‘Waffen’-verbot, maar zijn wel op grond van andere strafbepalingen verboden. Voorwerpen die slechts dienen ter bescherming, zogenaamde ‘Schutzgegenstände’, worden niet tot ‘Waffen’ in de zin van artikel 8 lid 1 GG gerekend.[239]

Tot slot zijn er naast het vereiste van de ‘Friedlichkeit und ohne Waffen’ ook andere grenzen gesteld aan de ‘Versammlungsfreiheit’: artikel 3 lid 1 VersG (‘Uniformverbot’), artikel 16 lid 1 VersG (‘Versammlungsverbot im Bannkreis’) en artikel 17a lid 1 en 2 VersG (‘Verbotene Handlungen’) zijn hier een aantal voorbeelden van.[240] Naast de grenzen die de Versammlungsgesetz stelt, zijn er ook in het Duitse strafwetboek (StGB) bepaalde uitingen of gedragingen in het openbaar strafbaar gesteld. Voorbeelden: artikelen 86 en 86a StGB (uiting van bepaalde symbolen, kreten, liederen, groeten) artikel 130 StGB (‘Volksverhetzung’), artikel 189 StGB (verbod op aantasting van de eerbare nagedachtenis aan overledenen, op grond waarvan de Holocaustontkenning kan worden bestraft).[241]

5.3.3 Evenementachtige betogingen en betogingsachtige evenementen

In 2001 schrijft Tschentscher dat sinds enkele jaren grote evenementen zoals de ‘Love Parade’, ‘Fuckparade’ en ‘Hateparade’ als ‘Versammlungen’ worden aangemeld en toegestaan. Voor de organisatoren van deze zogenaamde ‘Event-Demonstrationen’ brengt dit heel wat voordelen met zich mee: zij hoeven geen vergunning aan te vragen, kunnen vrij gebruikmaken van de straat en hoeven niet op te draaien voor (schoonmaak)kosten. Bovendien mogen de autoriteiten beperkingen en verboden enkel opleggen onder strikte voorwaarden.[242]

---

[237] Schmidt 2010, p. 385.
[238] Jahn 2001, p. 174.
[239] Kahl 2000, p. 1091-1092; zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 122-124; Von Scheffczyk 2013.
[240] Zie ook Kniesel & Poscher 2007, p. 1086-1093.
[241] Loof 2008, p. 109-110.
[242] Tschentscher 2001; zie ook Schmidt 2010, p. 378-379.

Het Bundesverfassungsgericht brengt verandering in deze praktijk, althans het oordeelt dat dergelijke muziek- en dansevenementen zoals de ‘Loveparade’ niet onder het ‘Versammlung’-begrip vallen, tenzij muziek en dans worden ingezet om invloed uit te oefenen op de ‘öffentliche Meinungsbildung bzw. -äußerung’ en dit bovendien een wezenlijk doel is van het evenement. ‘Solange die Veranstaltung in ihrem Schwergewicht, ihrem Gesamtgepräge nach auf Spaβ, Tanz oder Unterhaltung ausgelegt, Meinungskundgabe nur beiläufiger Nebenakt ist, kann sie nicht Versammlung sein. Nur wenn insoweit – also was Schwergewich und Nebenakt angeht – Zweifel bleiben, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung als Versammlung zu behandeln ist.’[243]

Deze uitleg van het ‘Versammlung’-begrip door het Bundesverfassungsgericht heeft volgens Dietel, Gintzel & Kniesel het mogelijke gevolg dat evenementen een zodanige hoeveelheid ‘Meinungskundgabeelemente’ krijgen bijgevoegd door de organisatoren, ‘dass die Zweifelsfallregelung des BVerfG durchschlägt und die um politische Inhalte angereicherte (…) Veranstaltung dann doch als Versammlung zu behandeln ist’.[244] Zo oordeelt het Bundesverwaltungsgericht in een uitspraak van 2007 dat een aangemelde ‘Fuckparade’ gekwalificeerd moet worden als een ‘Versammlung’, omdat de ‘öffentliche’ meningsuiting wezenlijk onderdeel uitmaakt van dit evenement.[245]

Of acties van de zogenaamde ‘clowns-army’ onder het ‘Versammlung’-begrip vallen is nog maar de vraag. De actievoerders van deze linkse antiautoritaire beweging begeven zich veelal tussen een groep betogers en de politie, en proberen daarbij, verkleed als clowneske militairen, de politie belachelijk te maken. ‘Hier läβt sich in Zweifel ziehen, ob in Gestalt der Veralberung der Polizei eine politische Aussage des Inhalts vorlieft, dass die Staatsgewalt generell abgelehnt wird’.[246]

Als de ‘öffentliche’ meningsvorming of -uiting zo wezenlijk is bij een evenement, dat gesproken kan worden van een ‘Versammlung’, dient vervolgens nog te worden beoordeeld of de wijze waarop de ‘Versammlung’-deelnemers hun mening vormen of uiten – optisch (spandoeken, parade), akoestisch (alarmsirenes, muziek) of dramatisch (toneel) – ook onder de reikwijdte van artikel 8 GG valt. Dit is het geval indien die elementen ‘für die Durchführung der Versammlung als öffentliche Meinungskundgabe wesensnotwendig’ zijn.

Von Scheffczyk formuleert het als volgt: ‘Die Verwendung von Versammlungsmitteln fällt deshalb nur dann in den Schutzbereich des Art. 8 GG, wenn ihm eine „funktionale“ oder „symbolische“ Bedeutung für das Versammlungsthema zukommt und diese Art Kundgebungsmittel damit einen erkennbaren inhaltlichen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe aufweist.’[247]

Een informatiestand als zodanig geniet zodoende volgens de rechtspraak in beginsel geen bescherming op grond van artikel 8 GG, omdat het niet bijdraagt aan het ‘kollektiven Kommunikationsprozess’. Anders is dit, indien de informatiestand niet alleen ingezet wordt om eenzijdig informatie aan te bieden, maar ook wordt gebruikt om een mening uit te dragen.[248]

Geluidsversterkende middelen vallen in beginsel wel onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG,[249] evenals spandoeken en vlaggen.[250] Ook toiletwagens en een stand voor ver-

---

[243] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 24-25; BVerfG 12 juli 2001, *NJW* 2001, 2459-2460; zie ook BVerwG 16 mei 2007, *NVwZ* 2007, 1431-1432.
[244] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 26.
[245] BVerwG 16 mei 2007, *NVwZ* 2007, 1431-1432.
[246] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 25.
[247] Von Scheffczyk 2013.
[248] BVerwG 16 mei 2007, *NVwZ* 2007, 1431 (1433); zie ook Von Scheffczyk 2013.
[249] OVG Frankfurt 14 november 2003, *NVwZ-RR* 2004, 844; zie ook OVG Berlijn-Brandenburg 18 november 2008, *NVwZ-RR* 2009, 370.
[250] VGH München 14 april 2013, *BeckRS* 2013, 50871.

koop van water kunnen met name bij langdurige ‘Versammlungen’ grondwettelijk zijn beschermd.[251] Dans- en muziekvoorstellingen alsmede podia komen doorgaans geen bescherming toe op grond van artikel 8 GG.[252]

5.4 Samenvatting

Artikel 8 van de Duitse Grundgesetz verleent alle Duitsers het recht om zich ‘friedlich und ohne Waffen zu versammeln’. Deze ‘Versammlungsfreiheit’ omvat ook de ‘Demonstrationsfreiheit’.

Van een ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG is sprake indien een groep mensen, met een minimum van twee deelnemers, met een gemeenschappelijk doel een bijeenkomst, demonstratie dan wel protestmars houdt waarbij openlijk een bepaalde mening wordt gevormd of geuit. Daarbij is niet van belang of de ‘Versammlung’ (van tevoren) is aangekondigd: ook bijeenkomsten die spontaan of plotseling ontstaan vallen onder het ‘Versammlung’-begrip.

Volgens recente rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht moet het bovendien gaan om ‘öffentliche’ meningsvorming of -uiting. In de literatuur is overwegend kritisch gereageerd op deze eis van het Bundesverfassungsgericht die betrekking heeft op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

Eenmensprotesten en ook (petitie)acties waarbij men weliswaar een gemeenschappelijk doel heeft maar niet gemeenschappelijk handelt, vallen niet onder het grondwettelijke ‘Versammlung’-begrip. Voor ‘Versammlungen’ geldt een meer beschermend regime dan voor eenmensacties. Eenmensacties komen bescherming toe op grond van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 5 GG.

Een ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG dient vreedzaam te zijn. Bij een blokkadeactie is hiervan in beginsel sprake volgens het Bundesverfassungsgericht. De ‘Unfriedlichkeit’ van een ‘Versammlung’ kan te maken hebben met niet-inhoudelijke zaken zoals de vorm en de sfeer, maar ook met inhoudelijke zaken zoals het doel en de inhoud. Zo is een ‘Versammlung’ niet vreedzaam als het doel ervan is enkel het verstoren van een andere ‘Versammlung’.

Indien enkele demonstratiedeelnemers zich niet-vreedzaam gedragen, terwijl de rest zich correct gedraagt, komt in beginsel alleen de ‘Verammlungsfreiheit’ van de niet-vreedzame demonstranten te vervallen. Optreden tegen vreedzame demonstranten is enkel toegestaan indien optreden tegen uitsluitend de niet-vreedzame demonstranten niet mogelijk is of niet het gewenste effect heeft, of indien vreedzame demonstranten zich identificeren met het niet-vreedzame gedrag van hun mededemonstranten.

Muziek- en dansevenementen zoals de ‘Loveparade’ kunnen volgens het Bundesverfassungsgericht enkel onder het ‘Versammlung’-begrip vallen indien muziek en dans worden ingezet om invloed uit te oefenen op de ‘öffentliche’ meningsvorming/meningsuiting en dit bovendien een wezenlijk doel is van het evenement. Deze uitleg heeft volgens de literatuur mogelijk tot gevolg dat evenementen zodanig worden ingericht dat zij vallen onder het ‘Versammlung’-begrip en zodoende veel meer bescherming toekomen dan ‘gewone’ evenementen.

Als een evenement gekwalificeerd kan worden als een ‘Versammlung’, dient vervolgens nog te worden beoordeeld of de wijze waarop de ‘Versammlung’-deelnemers hun mening vormen of uiten, ook onder de reikwijdte van artikel 8 GG valt. Dit is het geval indien

[251] VG Berlijn 28 september 2012, VG 1 L 254.12; OVG Bautzen 16 juli 2003, 3 BS 216, 03.
[252] BVerfG 12 juli 2001, *NJW* 2001, 2459; VG Berlijn 28 september 2012, VG 1 L 254.12.

die wijze van wezenlijk belang is voor de 'öffentliche' meningsvorming of -uiting. Zo vallen geluidsversterkende middelen, spandoeken en vlaggen in beginsel onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG, dans- en muziekvoorstellingen doorgaans niet.

6 Reikwijdte bescherming naar Engels recht

6.1 Common law-system

Voordat de Human Rights Act (HRA) in oktober 2000 in werking treedt, is het Engelse 'common law-system' gebaseerd op het idee van de zogenaamde 'resterende vrijheid'. Volgens dit idee is men vrij om zich te gedragen zoals men belieft, althans voor zover 'the law' daartoe de ruimte laat. Negatief geformuleerd: alleen de niet-verboden gedragingen zijn toegestaan. Dit is tegenstelling tot de West-Europese landen met een 'civil law-system' waar het recht veel meer wordt ingekleurd door gepositiveerde rechten en vrijheden.[253]

Omdat het idee van de 'resterende vrijheid' ertoe kan leiden dat een persoon door een ieder ander wordt belet – uiteraard voor zover 'the law' daartoe de ruimte laat – om op een bepaalde manier te handelen, is er in de loop van de tijd in het 'common law-system' een soort ongeschreven constitutie ontstaan op grond waarvan bepaalde handelingen – lees: rechten – bescherming toekomt. Zo wordt in 1891 door het Court of Appeal voor het eerst gesproken over 'the right of free speech'. Het Court of Appeal overweegt: 'The right of free speech is one which it is for the public interest that individuals should possess, and, indeed, that they should exercise without impediment, so long as no wrongful act is done.'[254]

Volgens Mead zijn de contouren van een expliciet 'right to demonstrate, to protest or to assemble' minder goed te ontwaren in het Engelse common law-system.[255] In 1935 overweegt het High Court of Justice King's Bench Division dat 'English law does not recognize any special right of public meeting for political or other purposes'.[256] Het Court of Appeal is veertig jaren later, in 1975, een andere mening toegedaan en gaat in zijn uitspraak uitgebreid in op het belang van het demonstratierecht en de geschiedenis van dit recht in het Engelse recht:

> 'Here we have to consider the right to demonstrate and the right to protest on matters of public concern. These are rights which it is in the public interest that individuals should possess; and, indeed, that they should exercise without impediment so long as no wrongful act is done. It is often the only means by which grievances can be brought to the knowledge of those in authority - at any rate with such impact as to gain a remedy.
>
> Our history is full of warnings against suppression of these rights. Most notable was the demonstration at St. Peter's Fields, Manchester, in 1819 in support of universal suffrage. The magistrates sought to stop it. At least 12 were killed and hundreds injured. Afterwards the Court of Common Council of London affirmed "the undoubted right of Englishmen to assemble together for the purpose of deliberating upon public grievances." Such is the right of assembly. So also is the right to meet together, to go in procession, to demonstrate and to protest on matters of public concern. As long as all is done

[253] Mead 2010, p. 26-27.
[254] Court of Appeal 21 april 1891, [1891] 2 Ch 269 (Bonnard v Perryman) (282).
[255] Mead 2010, p. 4-5.
[256] High Court of Justice King's Bench Division 16 oktober 1935, [1936] 1 KB 218 (Duncan v Jones) (220).

peaceably and in good order, without threats or incitement to violence or obstruction to traffic, it is not prohibited.[257]

I stress the need for peace and good order. Only too often violence may break out: and then it should be firmly handled and severely punished. But so long as good order is maintained, the right to demonstrate must be preserved.

In his recent inquiry on the Red Lion Square disorders, Scarman L.J. was asked to recommend that "a positive right to demonstrate should be enacted." He said that it was unnecessary: "The right, of course exists, subject only to limits required by the need for good order and the passage of traffic": The Red Lion Square Disorders of 15 June, 1974 (1975) (Cmnd. 5919), p. 38.

In the recent report on Contempt of Court (1974) (Cmnd. 5794), the committee considered the campaign of the " Sunday Times" about thalidomide and said that the issues were "a legitimate matter for public comment": p. 28, line 7. It recognised that it was important to maintain the "freedom of protest on issues of public concern": p. 100, line 5.

It is time for the courts to recognise this too. They should not interfere by interlocutory injunction with the right to demonstrate and to protest any more than they interfere with the right of free speech; provided that everything is done peaceably and in good order.

That is the case here. The only thing of which complaint can legitimately be made is the placards and leaflets. If it turned out at the trial that the words on the placards and leaflets were untrue, then an injunction should be granted. But not at present - when, for aught we know, the words may be true and justifiable. And, if true, it may be very wholesome for the truth to be made known.'[258]

Mead stelt in 2010 in zijn studie naar het 'right of peaceful protest' dat het 'right to protest, to assemble and to demonstrate' in het 'common law' een enigszins fragiel en niet algemeen geaccepteerd recht lijkt te zijn.[259] Hij wijst daarbij als voorbeeld op de overwegingen van het House of Lords in de zaak DPP versus Jones (Margaret) van 4 maart 1999.

Het gaat in deze zaak om een vreedzame betoging die plaatsvindt aan de rand van de 'public highway' bij Stonehedge. De betoging wordt verboden omdat sommige demonstranten weigeren te vertrekken. Zij worden gearresteerd en veroordeeld.

Het Crown Court vernietigt de veroordelingen. Het meent dat er sprake is van een vreedzaam protest zonder enig obstructief, grof, beledigend of wanordelijk gedrag of dreigende ordeverstoringen. Het High Court of Justice Queen's Bench Division heeft een andere opvatting dan het Crown Court. Een vreedzaam protest op de 'highway' overschrijdt volgens dit hof 'the limits of the public's right of access to the highway, which was restricted to the right of passage and matters ancillary to that right.'[260]

Het House of Lords vernietigt het oordeel van het High Court en bevestigt hetgeen het Crown Court al betoogde:

'the public highway is a public place which the public may enjoy for any reasonable purpose, providing the activity in question does not amount to a public or private nuisance and does not obstruct the highway by unreasonably impeding the primary right of

---

[257] High Court of Justice Queen's Bench Division 13 juni 1882, [1882] 9 Q.B.D. 308 (Beatty v Gillbanks).
[258] Court of Appeal 13 mei 1975, [1976] Q.B. 142 (Hubbard e.a. v Pitt e.a.) (178-179); zie in gelijke zin Court of Appeal 18 oktober 1979, [1981] Q.B. 202 (Verrall v Great Yarmouth Borough Council) (217).
[259] Mead 2010, p. 6.
[260] High Court of Justice Queen's Bench Division 23 januari 1997, [1998] Q.B. 563, [1997] 2 W.L.R. 578 (DPP v Jones (Margaret)).

> the general public to pass and repass. Within those qualifications there would be a public right of peaceful assembly on a public highway and provided those activities are reasonable, they should not constitute a trespass, it being a question of fact and degree for the court of trial to in each case to decide whether the user was reasonable and not inconsistent with that primary right.' [261]

Hoewel er in DPP versus Jones (Margaret) overduidelijk sprake is van een betoging, legt het House of Lords veel meer nadruk op het 'right of access to and use of land' van de betogers dan op hun 'right to protest, to assemble and to demonstrate'.

Dat het 'common law' niet een sterk en algemeen geaccepteerd 'right to protest, to assemble and to demonstrate' lijkt te bevatten, is volgens Mead niet problematisch. De noodzaak van een expliciet demonstratierecht in het 'common law' is volgens Mead namelijk moeilijk voor te stellen nu de Human Rights Act tegenwoordig een duidelijk en krachtig gepositiveerd fundamenteel recht op vreedzame vergadering biedt. Het is daarom enkel van academisch belang of er in het 'common law' een 'right to protest, to assemble and to demonstrate' bestaat, waar dit gevonden kan worden en wanneer hiervan sprake is.

6.2 Human Rights Act

Het Verenigd Koninkrijk ratificeert het EVRM in 1951. Lange tijd meent het dat de rechten en vrijheden van dit verdrag voldoende doorwerking vindt in het rechtersrecht. In de jaren tachtig en negentig groeit het besef dat dit niet het geval is, mede vanwege de vele tegen het Verenigd Koningrijk aangespannen zaken waarin het EHRM een schending van het verdragsrecht constateert.[262] De regering van het Verenigd Koninkrijk besluit daarom tot de invoering van de Human Rights Act 1998. 'An Act to give further effect to rights and freedoms guaranteed under the European Convention on Human Rights', aldus de considerans bij de wet.

Sindsdien moet voor zover mogelijk alle nationale wetgeving in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM worden uitgelegd, zo bepaalt artikel 3 lid 1 HRA. En ingevolge artikel 6 HRA mogen overheidslichamen niet in strijd met het EVRM handelen. Een groot voordeel voor de Britse burgers is dat hen tijd en kosten worden bespaard nu zij niet langer alleen bij het EHRM, maar ook bij alle nationale gerechten met succes een beroep kunnen doen op de rechten en vrijheden van het EVRM. [263]

Het gaat te ver om te stellen dat de Human Rights Act de rechten en vrijheden van het EVRM incorporeert in het Engelse recht. Wel draagt zij substantieel bij aan een verdere doorwerking van EVRM-rechten en de daarbij behorende beperkingssystematiek: 'The introduction of the Human Rights Act 1998 (HRA) gave domestic effect to Articles 10 and 11 of the Convention, and represented a 'constitutional shift' in the domestic protection of the right to freedom of expression and peaceful assembly.'[264] De invoering van de wet heeft onder meer vanwege het ontbreken van een Britse constitutie tot gevolg dat de rechten en vrijheden van het EVRM – waaronder de vrijheid van vreedzame vergadering en vereniging en de daar-

---

[261] House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr. App. R. 348, (DPP v Jones).
[262] Zie onder meer Mead 2010, p.27-28 en 38; Allen & Thompson 2011, p. 418-421.
[263] Zie de 'White Paper' bij de Human Rights Act, *Rights Brought Home: The Human Rights Bill*, Command Paper No. Cm. 3782, oktober 1997, te raadplegen via www.gov.uk.
[264] Zie Equality and Human Rights Commission 2012, p. 383; zie ook House of Lords, 13 december 2006, [2006] UKHL 55, [2007] 2 A.C. 105 (R. (on the application of Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire); High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 23 juli 1999, [2000] H.R.L.R. 249 (Redmond-Bate v Director of Public Prosecutions).

bij behorende beperkingssystematiek van artikel 11 EVRM – een centrale plaats innemen binnen de Engelse rechtsorde.

6.3 Huidige Engelse rechtspraak en wetgeving

Ondanks de komst van de Human Rights Act ligt de focus van het Engelse recht nog altijd sterk bij het idee van de resterende vrijheid. Zodoende komen we in de Engelse literatuur en rechtspraak weinig antwoorden tegen op de vraag welke manifestaties en welke manifestatievormen precies vallen onder de reikwijdte van het 'right to protest, to assemble and to demonstrate' dan wel onder het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM.

Duidelijk is in elk geval wel dat de Engelse rechter een ruime interpretatie hanteert. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de overwegingen van het Court of Appeal in de zaak Tabernacle versus The Secretary of State for Defence van 5 februari 2009. In paragraaf 6.3.1 gaan wij nader in op deze zaak.[265]

Tegelijkertijd geeft het 'common law' en de noodzakelijkheidseis van artikel 11 lid 2 EVRM zoveel ruimte aan het opleggen van beperkingen, dat deze ruime interpretatie in de praktijk relatief weinig betekenis heeft voor de demonstranten. We schrijven hierover meer in paragraaf 6.3.2 bij de behandeling van de uitspraak van het Court of Appeal zaak Hall versus The Mayor of Londen van 16 juli 2010 en in paragraaf 6.3.3 bij de behandeling van de Engelse wetgeving.

6.3.1 Engelse rechter – ruime interpretatie

In de nabijheid van de atoomwapenfabriek van Aldermaston vindt er gedurende 23 jaren lang ieder tweede weekend van de maand het Aldermaston Women's Peace Camp plaats. De betogers van het kamp protesteren tegen nucleaire wapens. Met de komst van artikel 7 van de Atomic Weapons Establishment Aldermaston Byelaws 2007 (hierna: de 2007 Byelaws) waarin een kampeerverbod ten aanzien van de aangewezen 'Controled Areas' is opgenomen, is het de demonstranten vanaf 31 mei 2007 niet langer toegestaan om in de nabijheid van de atoomwapenfabriek te demonstreren door middel van een demonstratief tentenkamp. De demonstranten zijn van mening dat het verbod een ongerechtvaardigde beperking van hun meningsvrijheid en vergadervrijheid ex artikelen 10 en 11 EVRM oplevert.

De Divisional Court oordeelt dat de beperking gerechtvaardigd is. In de eerste plaats omdat de betogers zich op land bevinden dat in eigendom is van verweerder. In de tweede plaats omdat de bepaling slechts een uitingsvorm beperkt en niet de kern van een recht.[266]

Het Court of Appeal is het niet met dit oordeel eens. Men moet voorzichtig zijn in het maken van een onderscheid tussen de essentie van een protest en de wijze en vorm waarop men protesteert, aldus Lord Justice Laws. Hij vervolgt: '(…) "manner and form" may constitute the actual nature and quality of the protest; it may have acquired a symbolic force inseparable from the protesters' message; it may be the very witness of their beliefs.'[267] Of men in een bepaald geval dit onderscheid kan maken, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De rechter oordeelt dat in deze zaak de protestwijze en -vorm het protest zelf zijn:

[265] Zie verder overigens ook Fenwick 2009, 741; House of Lords, 13 december 2006, [2006] UKHL 55, [2007] 2 A.C. 105 (R. (on the application of Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire).
[266] High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 6 maart 2008, [2008] EWHC 416 (Admin), 2008 WL 678035 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), zie met name r.o. 25.
[267] Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 35-37.

> 'As I have said, the AWPC has been established for something like 23 years. Some of those involved may have been steadfast participants the whole time. Others will have come and gone. But the camp has borne consistent, long-standing, and peaceful witness to the convictions of the women who have belonged to it. To them, and (it may fairly be assumed) to many who support them, and indeed to others who disapprove and oppose them, the "manner and form" *is* the protest itself.'[268]

Lord Justice Wall bevestigt het oordeel van Lord Justice Laws: 'I would like to emphasise how fundamental camping is to the AWPC's protest at Aldermaston. As AWPC's name suggests, its very nature is the camp. Without the camp AWPC simply would not exist (…)'[269] De beperking van het protestkamp behoeft daarom een substantiële en objectieve rechtvaardiging. Volgens het Court of Appeal ontbreekt die. De beperking voldoet om die reden niet aan de eisen van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM.[270]

6.3.2 Engelse rechter – veel ruimte voor beperkingen

De burgemeester van Londen, de rechthebbende van het park Parliament Square Gardens, is niet gediend van demonstranten die in strijd met artikel 5 Trafalgar Square and Parliament Square Gardens Byelaws al lange tijd zonder toestemming in Parliament Square Gardens demonstreren door middel van een demonstratief kampement. Hij vraagt het High Court of Justice Queen's Bench Division om een 'order for possession' en een 'injunction' op grond waarvan de demonstranten het kamp moeten opbreken en het park verlaten.

Het High Court geeft gevolg aan het verzoek van de burgemeester. Volgens de rechter levert het rechterlijke bevel een beperking op van de artikelen 10 en 11 EVRM, maar deze is gerechtvaardigd en proportioneel nu het kamp veel schade toebrengt aan het park en het bovendien andere demonstranten de mogelijkheid ontneemt om ook in het park te demonstreren. De rechter maakt een uitzondering voor demonstranten Brian Haw, Barbara Tucker en Charity Sweet die al veel langer in het park demonstreren. Zij hoeven het park niet te verlaten.[271]

De demonstranten zijn het niet eens met het oordeel en gaan in hoger beroep. Het Court of Appeal overweegt:

> 'The right to express views publicly, particularly on the important issues about which the defendants feel so strongly, and the right of the defendants to assemble for the purpose of expressing and discussing those views, extends to the manner in which the defendants wish to express their views and to the location where they wish to express and exchange their views. If it were otherwise, these fundamental human rights would be at risk of emasculation. Accordingly, the defendants' desire to express their views in Parliament Square, the open space opposite the main entrance to the Houses of Parliament, and to do so in the form of the Democracy Village, on the basis of relatively long term occupation with tents and placards, are all, in my opinion, within the scope of articles 10 and 11.

[268] Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 37.
[269] Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 47.
[270] Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 39-43.
[271] High Court of Justice Queen's Bench Division 29 juni 2010, [2010] EWHC 1613 (QB), [2010] H.R.L.R. 29 (The Mayor of London v Hall).

> Having said that, the greater the extent of the right claimed under article 10(1) or article 11(1), the greater the potential for the exercise of the claimed right interfering with the rights of others, and, consequently, the greater the risk of the claim having to be curtailed or rejected by virtue of article 10(2) or article 11(2).'[272]

Kortom: de in de artikelen 10 en 11 EVRM gegarandeerde vrijheden moeten volgens het Court of Appeal ruim worden geïnterpreteerd. Niet alleen het uiten van een mening of het houden van een demonstratie valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, ook de plaats waar en de wijze waarop men dit doet of wenst te doen.

Een ruimte interpretatie leidt tegelijkertijd tot een toename van de kans dat de vrijheden van de een in botsing komen met de rechten en vrijheden van een ander, en daarmee ook tot een toename van de kans dat beperkingen (moeten) worden opgelegd.

In casu betekent dit, zo vervolgt het Court of Appeal, dat het demonstratieve kampement valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, maar tegelijkertijd beperkt kan worden door middel van een in een Byelaw opgenomen kampeerverbod, aangezien het omvangrijke (semi)permanente kampement anderen de mogelijkheid ontneemt om ook in het park te demonstreren. Bovendien brengt het kampement veel schade toe aan het park.[273]

De demonstranten doen een beroep op de Tabernacle zaak waarin een demonstratief tentenkamp van de rechter niet verboden mocht worden op grond van een Byelaw. Volgens het Court of Appeal verschillen de feiten in de zaak tegen Hall e.a. echter zodanig met die van de zaak Tabernacle, dat een andere uitkomst gerechtvaardigd is. Het Aldermaston Women's Peace Camp tentenkamp in de Tabernacle zaak vond in tegenstelling tot het 'Democracy Village' kamp slechts één weekend per maand plaats op een minder centraal gelegen plaats en maakte geen of nauwelijks inbreuk op de rechten en vrijheden van anderen.[274]

Het Court of Appeal bepaalt verder dat het High Court zijn oordeel dient te heroverwegen, omdat het Court of Appeal niet goed inziet hoe het enkele bevel om een tent te verwijderen van het gras van het park tot een ongerechtvaardigde beperking van de meningsvrijheid en betogingsvrijheid leidt, nu er goede argumenten zijn om de demonstranten niet toe te laten op het gras van het park.[275]

6.3.3 Engelse wetgeving – vele beperkende regelingen

'Public order legislation is complex, overbroad and risks eroding the right to peaceful protest.'[276] Tot deze conclusie komt de Britse Equality and Human Rights Commission in 2012. Niet alleen op grond van de Public Order Act 1986 kan de betogingsvrijheid worden beperkt, maar ook op grond van de Criminal Law Act 1967, de Police and Criminal Evidence Act 1984, de Criminal Justice and Public Order Act 1994, de Regulation of Investigatory Powers Act 2000, de Terrorism Act 2000 en de Serious Organised Crime and Police Act 2005, aldus de Britse Equality and Human Rights Commission. Beperkingen van betogingen kunnen bo-

---

[272] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 37-38.

[273] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40.

[274] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of Londen), r.o. 51.

[275] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of Londen), r.o. 68-69.

[276] Zie Equality and Human Rights Commission 2012, p. 378.

vendien ook nog hun grondslag vinden in het eigendomsrecht dat publieke en private partijen toekomt op grond van 'common law'.[277]

Mead concludeert in zijn studie naar het 'right of peaceful protest' in Engeland dat de Engelse wetgeving en de daarop gebaseerde rechtspraak weinig ruimte laat aan meer belastende demonstratievormen door een zwart-wit benadering te hanteren ten aanzien van verschillende vormen van demonstreren: 'peaceful communication – marching, pamphletting, rallies, meetings, slogans and banners – if not fully protected, have been looked on relatively favourably in comparison with any form of disruptive or obstructive protest. Broadly speaking protest of that type have been banned or restricted largely at will'.[278]

Deze benadering baart Mead zorgen omdat zij weinig ruimte laat aan tussenvormen die wellicht minder vergaand beperkt zouden moeten worden, zoals meer belastende of obstructieve demonstratievormen die slechts van korte duur zijn of slechts een beperkte impact hebben.

6.4 Samenvatting

Het Engelse 'common law-system' is van oorsprong sterk gebaseerd op het idee van de 'resterende vrijheid' op grond waarvan alleen niet-verboden gedragingen zijn toegestaan. Dit in tegenstelling tot de West-Europese landen waar het recht veel meer wordt ingekleurd door gepositiveerde rechten en vrijheden. In de Engelse rechtspraak ontstaat er in de loop van de jaren wel zoiets als een ongeschreven 'right to protest, to assemble and to demonstrate', maar veel naam mag dit niet hebben.

De Human Rights Act treedt in oktober 2000 in werking. De artikelen 3 en 6 van deze wet bepalen dat, voor zover mogelijk, alle nationale wetgeving in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM moet worden uitgelegd en dat overheidslichamen niet in strijd met het EVRM mogen handelen. De komst van de Human Rights Act heeft overduidelijk bijgedragen aan een verdere doorwerking van de EVRM-rechten en hun beperkingssystematiek in de Engelse rechtsorde.

In de Engelse rechtspraak en literatuur bestaat weinig aandacht voor de vraag welke soorten demonstraties en demonstratievormen vallen onder de reikwijdte van het ongeschreven 'right to protest, to assemble and to demonstrate' of de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM. De Engelse rechter interpreteert de vergadervrijheid doorgaans ruim.

In de praktijk heeft dit voor demonstranten echter relatief weinig betekenis, aangezien het idee van de 'resterende vrijheid' en de noodzakelijkheidstoets van artikel 11 lid 2 EVRM veel ruimte laten aan het opleggen van beperkingen die hun grondslag vinden in de vele 'public order'-wetten die het Engelse recht rijk is. Met name meer belastende demonstratievormen worden zodoende vaak verboden of vergaand beperkt.

7 Opmerkingen van rechtsvergelijkende aard

In de Wet openbare manifestaties worden drie soorten grondwettelijk beschermde manifestaties geregeld: samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging, vergaderingen en betogingen. Wat er precies moet worden verstaan onder die manifestaties is niet in

[277] Zie bijvoorbeeld Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 21-35, 47, 53-56 en 72.
[278] Mead 2010, p. 11.

de wet vastgelegd. Gemeenten hebben wel behoefte aan duidelijkheid. Deze behoefte laat zich in het bijzonder gevoelen bij betogingen.

In paragraaf 7.1 gaan we in op de verschillende soorten manifestatievormen, in paragraaf 7.2 besteden we nader aandacht aan een aantal bijzondere vormen van actievoeren. Tot slot beantwoorden we in paragraaf 7.3 de vraag of en hoe tegemoetgekomen moet worden aan de behoefte van gemeenten aan meer duidelijkheid.

7.1 Manifestatievormen

Samenkomsten tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging

In het nationale en internationale recht is men zeer terughoudend met het definiëren van de begrippen godsdienst en levensovertuiging. Om die reden is ook niet duidelijk wat een samenkomst tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging precies behelst. Dit is in de eerste plaats aan de gelovigen, tenzij het naar de algemeen daaromtrent geldende opvatting evident is dat hiervan geen sprake is. Uit de literatuur en de rechtspraak van nationale rechters en het EHRM blijkt dat de reikwijdte van de godsdienst- en levensovertuigingvrijheid groot is.

Vergaderingen en betogingen

Vergaderingen en betogingen komen verdragsrechtelijke bescherming toe op grond van artikel 11 EVRM. De Nederlandse Grondwet garandeert het recht tot vergadering en betoging, de Duitse Grundgesetz de 'Versammlungsfreiheit' en de in 2000 in werking getreden Engelse Human Rights Act bepaalt dat alle nationale wetgeving – voor zover mogelijk – in overeenstemming met het EVRM moet worden uitgelegd. Een zelfstandig vergader- en betogingsrecht kent het Engelse recht echter niet, althans niet expliciet. Bijzonder is dat de Nederlandse Grondwet in tegenstelling tot het EVRM en de Duitse Grundgesetz geen vreedzaamheidsvereiste hanteert.

Het EHRM legt het recht van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM ruim uit. De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie van de Raad van Europa bevelen staten aan zoveel mogelijk ruimte te geven aan verschillende vormen van vergadering en betoging.

De Nederlandse, Duitse en Engelse rechter hanteren eveneens een ruime interpretatie van het vergader- en betogingsbegrip. Het Duitse Bundesverfassungsgericht stelt echter wel de eis dat de inhoud van de meningsvorming of meningsuiting bij een vergadering respectievelijk betoging 'öffentlich' moet zijn – dat wil zeggen dat zij betrekking moet hebben op het publieke debat – aangezien er anders geen sprake is van een grondwettelijk beschermde 'Versammlung'. In de Duitse literatuur wordt kritisch gereageerd op deze eis. Het Nederlandse recht is niet bekend met zo'n eis. Sterker nog: het uitgangspunt van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties is dat de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens geen rol mag spelen bij het opleggen van beperkingen, laat staan bij de beoordeling of er sprake is van een vergadering of betoging in grondwettelijke zin.

Dat er bij een betoging sprake moet zijn van een meningsuiting is echter wel een vereiste volgens het Nederlandse recht. Als een actie niet of niet langer (primair) het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting heeft, is er in beginsel geen sprake (meer) van een betoging in de zin van artikel 9 Gw.

De wijze waarop men in het Nederlandse recht het vergader- en betogingsbegrip interpreteert, geniet wat ons betreft de voorkeur boven de wijze waarop men dat in het Duitse recht doet.

Wij zijn, gelet ook op de kritiek in de Duitse literatuur, van mening dat vastgehouden moet worden van het uitgangspunt van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties dat de overheid zich zoveel als enigszins redelijkerwijs mogelijk onthoudt van bemoeienis met de inhoud van een grondwettelijk beschermde manifestatie.

7.2 Bijzondere vormen van actievoeren

Eenmensprotesten

Eenmensprotesten ontberen een collectief karakter en vallen om die reden niet onder de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM, maar onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM. Aangezien de eisen die het tweede lid van deze beide artikelen stelt aan het opleggen van beperkingen nagenoeg gelijk zijn, lijkt het oppervlakkig gezien weinig uit te maken onder welk verdragsartikel een manifestatie wordt geschaard. Toch is het onderscheid wel van belang aangezien er ook echt consequenties aan verbonden zijn. Bij betogingen kan bijvoorbeeld de eis van een voorafgaande kennisgeving worden gesteld.[279]

In het Nederlandse en Duitse recht is het belang van het onderscheid nog groter, aangezien in beide landen voor eenmensprotesten een geheel ander en in sommige opzichten een minder protestvriendelijk beperkingsregime geldt dan voor betogingen. Dat laatste vinden rechtswetenschappers opmerkelijk aangezien eenmensprotesten in de regel de openbare orde minder bedreigen dan betogingen.

Ten tijde van de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties wordt in de literatuur geopperd eenmensprotesten ook onder het regime van de Wet openbare manifestaties te brengen, omdat uitsluiting kan leiden tot onnodige kwalificatievragen en rechtsonzekerheid. Die voorspelling is uitgekomen. Aan eenmensprotesten komt om die reden niet altijd de bescherming toe die er grondwettelijk aan zou moeten toekomen.

Een en ander is voor ons echter geen reden om af te wijken van de standpunten die zijn ingenomen tijdens de wetsgeschiedenis en eenmensprotesten onder de Wet openbare manifestaties te laten vallen. Deze wet ziet specifiek op manifestaties waarbij het collectieve element een wezenselement vormt. Vanwege het meer ingrijpende karakter van collectieve actie is om die reden een kennisgevingsplicht ingevoerd. Een dergelijke plicht is te beschouwen als een beperking van de uitingsvrijheid. Hier staat echter tegenover dat het verantwoordelijke gezag zich dient te kunnen voorbereiden op een collectieve actie zodat het verstorende effect op de samenleving tot een minimum beperkt kan blijven. Eenmensprotesten hebben doorgaans geen of een minder de openbare orde verstorend effect dan betogingen en andere collectieve manifestaties. Om die reden dient de eenmensactie verschoond te blijven van een kennisgevingsstelsel.

Als de Wet openbare manifestaties op dit punt niet dient te worden aangepast, hoe dan aan deze problematiek het hoofd bieden? Volgens ons is het zinvol om een heldere handleiding ten aanzien van eenmensprotesten te formuleren en dit duidelijk te communiceren naar degenen die hiermee in de praktijk te maken krijgen. Ook zal moeten worden nagedacht over hoe het verrassingseffect van eenmensprotesten voor burgemeesters en politie kan worden ondervangen. Initiatieven zoals die momenteel in de gemeente Amsterdam worden genomen juichen wij toe. In die gemeente wordt in samenspraak met rechtswetenschappers en betogingsrechtelijke-praktijkexperts gewerkt aan het opstellen van een praktijkhandleiding waarin wordt uiteengezet hoe gemeenten en politie moeten omgaan met eenmensprotesten.

---

[279] Zie hierover ook punt 1 van de annotatie van J.H. Gerards onder EHRM 12 juni 2012, appl. nr. 26005/08 en 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174.

Blokkadeacties

Het EVRM biedt gezien de rechtspraak van het EHRM weinig bescherming aan demonstraties die meer inhouden dan slechts een incidentele obstructie. Hoewel dergelijke demonstraties in beginsel wel onder de reikwijdte van artikel 10 en/of 11 EVRM vallen, laat de beperkingssystematiek van het tweede lid relatief veel ruimte aan het opleggen van beperkingen en verboden. Bij een zogenaamde ‘hate speech’ kan er sprake zijn van misbruik van recht in de zin van artikel 17 EVRM. Maakt iemand zich hieraan schuldig, dan kan het zo zijn dat de uiting/vergadering niet onder de reikwijdte van artikel 10 en/of 11 EVRM valt.

Een vergelijkbare benadering – ruime interpretatie van het recht waarbij veel ruimte wordt gelaten aan het opleggen van beperkingen en verboden – hanteert men in het Engelse recht. Het ‘common law’-idee van de ‘resterende vrijheid’ in combinatie met de vele ‘public order’-wetten die het Engelse recht rijk is, maakt dat meer belastende demonstratievormen vaak vergaand kunnen worden beperkt of zelfs kunnen worden verboden.

In het Duitse en Nederlandse recht komt aan blokkadeacties duidelijk meer bescherming toe omdat men in deze landen niet alleen een ruime interpretatie van het betogingsbegrip hanteert, maar tevens – in tegenstelling tot het EVRM en het Engelse recht – weinig ruimte laat aan het opleggen van beperkingen en verboden.

De toelaatbaarheid van een blokkadeactie wordt in Duitsland getoetst aan niet-inhoudelijke zaken zoals de vorm en sfeer van de actie, maar ook aan inhoudelijke zaken zoals het doel en de inhoud van de actie. In Nederland staat het toetsingsschema van rechters doorgaans los van de inhoud van de actie.

Dat het Duitse en Nederlandse recht in vergelijking met het Europese verdragsrecht en het Engelse recht betrekkelijk veel bescherming biedt aan blokkadeacties, is volgens ons vanuit fundamenteelrechtelijk oogpunt toe te juichen. Verder geven wij de voorkeur aan de niet-inhoudelijke benadering die de Nederlandse rechter in tegenstelling tot zijn Duitse collega doorgaans hanteert.

Evenementachtige betogingen en betogingsachtige evenementen

Onder het mom van een betoging kunnen allerlei activiteiten worden ontplooid waarvan het de vraag is of deze onder de reikwijdte van de betogingsvrijheid vallen. Een actie die niet (primair) het karakter heeft van een meningsuiting is volgens het Nederlandse recht in beginsel geen betoging in grondwettelijke zin. Als er wel sprake is van een betoging in voornoemde zin, dan maakt de Nederlandse rechter – al dan niet aan de hand van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht – een onderscheid tussen elementen die wel grondwettelijke bescherming toekomen en elementen die zodanige bescherming niet toekomen.

De Duitse rechter hanteert eveneens een tweeledig toetsingskader, zij het een meer inhoudelijke. Allereerst beoordeelt de rechter of een bepaald evenement wordt ingezet om invloed uit te oefenen op de ‘öffentliche’ meningsvorming dan wel meningsuiting en dit bovendien een wezenlijk doel is van het evenement. Is dat niet het geval, dan komt het evenement geen grondwettelijke bescherming toe. Vervolgens, als een evenement gekwalificeerd kan worden als een ‘Versammlung’ in de zin van artikel 8 GG, beoordeelt de rechter of de wijze waarop de deelnemers hun mening vormen of uiten, ook onder de reikwijdte van artikel 8 GG valt. Dit is het geval indien die wijze van uiten van wezenlijk belang is voor de ‘öffentliche’ meningsvorming en meningsuiting.

Het hanteren van een tweeledig toetsingskader ten aanzien van een activiteit waarvan het de vraag is of het evenement of een betoging betreft, lijkt ons goed verdedigbaar. Wel zijn wij – wederom anders dan de Duitse rechter – van mening dat inhoudelijke zaken daarbij in beginsel geen rol zouden mogen spelen. Met andere woorden: de vraag of een bepaalde actie valt onder de reikwijdte van het betogingsbegrip ex artikel 9 Gw en de vraag of bepaalde elementen van een betoging grondwettelijke bescherming toekomen, dient in beginsel volledig los van de inhoud te worden beoordeeld. Een benadering als die van de Duitse rechter kan ertoe leiden dat de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens bepalend is voor de mate van grondwettelijke bescherming die aan een voorgenomen of ondernomen activiteit toekomt. Dat is volgens ons vanuit fundamenteelrechtelijk oogpunt hoogst onwenselijk.

7.3 Meer duidelijkheid

De behoefte die gemeenten hebben aan meer duidelijkheid omtrent de begrippen samenkomst, vergadering en betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties, zou volgens ons niet opgevangen moeten worden door middel van een wetswijziging. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging alsmede de vergader- en betogingsvrijheid en het recht om deze vrijheden collectief uit te oefenen, laten zich namelijk moeilijk in definities vangen. Bovendien bestaat het gevaar dat dergelijke definities afbreuk doen aan de reikwijdte van die grondwettelijke vrijheden. Niet voor niets bevatten ook het EVRM en de Duitse en Engelse wetgeving geen definities van fundamenteelrechtelijk beschermde manifestaties.

Als de Wet openbare manifestaties op dit punt niet dient te worden aangepast, hoe dan aan deze problematiek het hoofd bieden? Net als ten aanzien van eenmensprotesten is het volgens ons zinvol om dit te doen aan de hand van het formuleren van een heldere praktijkhandleiding. Daarin zou aan de hand van verschillende casus moeten worden uiteengezet wat een samenkomst, vergadering en betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties is en kan behelzen. Het verdient aanbeveling om in deze handleiding ook handvatten te geven hoe gemeenten en politie dienen om te gaan met allerlei activiteiten die zich onder het mom van een betoging ontplooien. Deze handleiding zou bijvoorbeeld opgesteld kunnen worden door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dan wel het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Een andere mogelijkheid is dat dit gebeurt door de regering in een memorie van toelichting bij een eventuele wijziging van de Wet openbare manifestaties.

8 Conclusie

Gelet op het EVRM en de Duitse en Engelse wetgeving en in aansluiting op de principiële keuze die de Nederlandse grondwetgever hierin heeft gemaakt, is het volgens ons niet aanbevelenswaardig om de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties nader te omschrijven in de wet. Deze manifestaties laten zich moeilijk vangen in een definitie, aangezien de invulling van de begrippen afhankelijk is van de casuïstiek. Het geven van een definitie in de wet heeft bovendien mogelijk tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan de omvang van de grondwettelijke vrijheden. De algemeen gehanteerde criteria die volgen uit de wetsgeschiedenis, de literatuur en de rechtspraak zijn vooralsnog de meest heldere.

Eenmensprotesten zouden niet onder de Wet openbare manifestaties gebracht moeten worden. De Wet openbare manifestaties ziet specifiek op de collectieve uitoefening van bepaalde grondrechten. Omdat juist het collectieve aspect maakt dat manifestaties in de zin van

de Wet openbare manifestaties doorgaans een meer de openbare orde verstorend effect hebben dan individuele acties, kent de Wet openbare manifestaties de gemeenteraad en burgemeester bijzondere bevoegdheden toe om dergelijke manifestaties te reguleren. Deze bevoegdheden – op grond waarvan de gemeenteraad bijvoorbeeld een voorafgaande kennisgeving kan eisen en de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving bijvoorbeeld een preventief verbod kan geven – zouden een onevenredig grote inbreuk maken op de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 lid 3 Gw als zij ingezet zouden kunnen worden bij eenmensprotesten. Anderzijds is het zorgelijk dat eenmensprotesten in de praktijk soms minder bescherming toekomen dan manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties.

Op grond van ons onderzoek en eerder verrichte studies verdient het aanbeveling om een heldere praktijkhandleiding op te stellen ten aanzien van eenmensprotesten en de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. Op die manier kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte van gemeenten aan meer duidelijkheid. Bovendien voorkomt dit mogelijk incidenten zoals die zich de laatste jaren hebben voorgedaan bij eenmensprotesten.

Hoofdstuk 2
Verbod vanwege ontbreken kennisgeving

1 Inleiding

In de Wet openbare manifestaties wordt een kennisgevingstelsel gehanteerd. In artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b Wom staat dat de burgemeester een verbod kan geven indien de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan of de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt. En volgens artikel 7 aanhef en sub a Wom kan de burgemeester aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan.

De Hoge Raad oordeelt in 2006 dat een betoging op grond van artikel 7 sub a Wet openbare manifestaties zonder meer mag worden beëindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt.[1] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarentegen oordeelt in 2007 dat een betoging niet zonder meer mag worden verboden of beeindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt.[2] Is het wenselijk en zelfs misschien noodzakelijk om de Wet openbare manifestaties op dit punt aan te passen? Dit is de centrale vraag die ons in dit hoofdstuk bezighoudt.[3]

2 Kennisgevingplicht in praktijk

2.1 Inleiding

Om een beter inzicht te krijgen in de omvang van het probleem als gevolg van het niet of niettijdig aanmelden van een betoging, hebben we betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten twee vragen gesteld met betrekking tot het verbieden van een betoging vanwege een ontbrekende of te laat ingediende kennisgeving.

(1) Verbiedt of beperkt u een betoging indien een voorafgaande kennisgeving ontbreekt dan wel te laat is ingediend? Waarom wel/niet?

(2) a. De Hoge Raad oordeelt in 2006 dat een betoging op grond van artikel 7 sub c Wet openbare manifestaties zonder meer mag worden beëindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarentegen oordeelt in 2007 dat een betoging niet zonder meer mag worden verboden of beëindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving

---

[1] HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, *AB* 2007, 23, m.nt. A.E. Schilder en J.G. Brouwer.
[2] EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04, r.o. 36 (Bukta e.a./Hongarije); zie ook Gerards & Loof 2007.
[3] Dit hoofdstuk bouwt voort op Roorda 2012a.

ontbreekt. Is het volgens u wenselijk en misschien noodzakelijk dat de Wet openbare manifestaties op dit punt wordt aangepast? Waarom wel/niet?
b. Indien u van mening bent dat het wenselijk en misschien zelfs wel noodzakelijk is om de Wet openbare manifestaties op dit punt aan te passen, op welke manier zou dit dan moeten volgens u?

De antwoorden die de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze twee vragen hebben gegeven zetten we hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 uiteen.

2.2 Kennisgevingpraktijk

Gemeente Amsterdam
In de gemeente Amsterdam worden betogingen niet beperkt of verboden vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving. Verder stelt de expert van de gemeente dat dit ook niet kan. Artikel 2 Wom bepaalt immers dat een beperking of verbod alleen mogelijk is in het kader van de drie doelcriteria die in dat artikel en in artikel 9 lid 2 Gw worden genoemd. Als er geen kennisgeving wordt ingediend, bestaat er wel de neiging om strikter te kijken naar de demonstratie. De kans dat beperkingen en verboden worden opgelegd, wordt daarmee wel groter.

Politie Amsterdam
De betogingsrechtelijke experts van de politie Amsterdam schrijven dat uit ervaring bekend is dat demonstraties en manifestaties soms niet conform de voorgeschreven richtlijnen worden aangemeld. ‘Zo verschijnen er vaak publicaties over te houden manifestaties/demonstraties op het internet (bijvoorbeeld via Facebook) of in de media zonder dat daarvoor (tijdig) een kennisgeving via het voorgeschreven formulier aan de gemeente is gedaan.’ Verder schrijven zij dat het verbieden van een demonstratie omdat deze niet tijdig is aangemeld, recentelijk niet is voorgekomen.

Gemeente & politie Den Haag
Namens de gemeente en politie Den Haag laat een bestuurlijke beleidsadviseur van de gemeente weten dat in Den Haag betogingen niet worden verboden vanwege een ontbrekende of te laat ingediende kennisgeving. Er wordt volgens de adviseur altijd gezocht naar een mogelijkheid om de betoging te kunnen laten doorgaan. Het kan wel voorkomen dat de betoging, gelet op de korte of ontbrekende voorbereidingstijd, niet op de gewenste wijze kan plaatsvinden.

> In 2007 schrijft de Nationale ombudsman dat volgens demonstranten in de praktijk betogingen in Den Haag vrijwel standaard worden beëindigd als zij niet zijn aangemeld.[4] Een aantal jaren later, in 2011, concludeert de Nationale ombudsman dat sinds 2009 de beleidslijn in de Haagse praktijk wordt gehanteerd dat betogingen enkel nog beperkt en verboden worden indien de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom daartoe nopen.[5]

Gemeente Rotterdam
Een ontbrekende of te laat ingediende kennisgeving is geen zelfstandige beperkings- of verbodsgrond in de gemeente Rotterdam, aldus een adviseur van de gemeente Rotterdam. Een

[4] De Nationale ombudsman 2007, p. 42.
[5] De Nationale ombudsman 2011, p. 1.

beperking of verbod is immers alleen toegestaan in het belang van de doelcriteria van artikel 2 Wom. De enige beperking die af en toe opgelegd wordt indien niet (tijdig) is kennisgegeven van een demonstratie, is dat er een andere demonstratielocatie wordt aangewezen, bijvoorbeeld indien er sprake is van een tegendemonstratie of indien de locatie dan wel de route niet geschikt of beschikbaar is.

Gemeente & politie Utrecht
Betogingen worden volgens de Utrechtse beleidsmakers niet verboden of beperkt vanwege het enkele feit dat niet of niet tijdig hiervan kennis is gegeven. Zij schrijven verder: ‘Dit is over het algemeen niet praktisch, het eerbiedigen van het grondrecht staat voorop. We leggen beperkingen op die nodig zijn vanuit een oogpunt van openbare orde, verkeersveiligheid en/of gezondheid. Dat doen we desnoods met een beroep op de Wet openbare manifestaties ook zonder gedane kennisgeving door een organisator. Met het verbieden van een demonstratie zijn wij sowieso uiterst terughoudend, mede omdat dit vaak nog meer zorgen geeft voor verstoring van de openbare orde en de daarmee verband houdende inzet van de politie en de gemeente. Bovendien volgen wij ook de aanbevelingen van de Nationale ombudsman op dit punt. Tenslotte ligt het verbieden van een demonstratie politiek en publicitair gevoelig. De focus ligt dan te veel op het verbieden sec, wat al weer aanleiding kan zijn voor een demonstratie tegen het verbieden. Ook kunnen de standpunten zich verharden en kunnen er verkeerde personen op de demonstratie af komen.’

2.3 Mogelijke aanpassing wet

Gemeente Amsterdam
De beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam is van oordeel dat de Wet openbare manifestaties op dit punt niet zou moeten worden aangepast. Het is volgens hem goed dat de Wet openbare manifestaties de eis wel stelt, dit houdt het systeem werkend. Dat neemt niet weg dat de burgemeester heel voorzichtig met deze bevoegdheid moet omgaan. Hij zal daarbij steeds de doelcriteria van artikel 2 Wom in acht moeten nemen.

Politie Amsterdam
‘Een suggestie kan zijn om dit artikel te schrappen’, zo schrijven de geïnterviewde betogingsrechtelijke experts van de politie Amsterdam. Het verbieden van een betoging om de enkele reden van het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving is immers niet noodzakelijk, aangezien de wet voldoende andere mogelijkheden biedt om demonstraties te verbieden indien dit nodig is. ‘Denk aan bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.’ Aanpassing van de Wet openbare manifestaties wordt echter niet noodzakelijk geacht.

Gemeente & politie Den Haag
Volgens de beleidsadviseur van de gemeente Den Haag voldoet de huidige praktijk al aan de eis die het EHRM stelt. Slechts bij een beperkt aantal partijen ziet de gemeente en politie Den Haag dat er doelbewust niet of te laat wordt aangemeld om de overheid dwars te zitten. De beleidsadviseur meent dat het daarom goed is om het uitgangspunt overeind te houden dat men een demonstratie van te voren aanmeldt.

Gemeente Rotterdam
Artikel 7 sub a Wom mag volgens de adviseur van de gemeente Rotterdam worden aangepast. Op deze wetsbepaling wordt door de Rotterdamse burgemeester nooit een beroep gedaan,

omdat de jurisprudentie zich daartegen verzet. Het bestaan van deze bevoegdheid schept bovendien een verkeerde verwachting.

Gemeente & politie Utrecht
Een adviseur Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Utrecht en een operationeel specialist van de politie Utrecht zijn van mening dat de Wet openbare manifestaties op dit punt aangescherpt kan worden in de richting van de uitspraak van het EHRM. 'Verbieden zou alleen mogelijk moeten zijn als er sprake is van informatie over ernstige verstoring van de openbare orde of dat het gezien de omvang, tijdstip, doel, deelnemers voor de overheid onmogelijk is om zich te prepareren op een ordelijk en veilig verloop van de demonstratie.' De vraag hoe deze aanpassing er dan uit zou moeten zien, beantwoorden zij als volgt: 'Schrap het kunnen verbieden van een demonstratie vanwege het enkele feit dat een kennisgeving ontbreekt en benoem de criteria scherper welke kunnen leiden tot een verbod.'

2.4 Samenvatting

Volgens de betogingsrechtelijke experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht worden in deze G4-gemeenten betogingen niet (meer) verboden vanwege het enkele ontbreken van een (tijdige) kennisgeving. Artikel 2 Wom staat hieraan in de weg, het kan leiden tot verharding en het ligt politiek en publicitair gevoelig. Het niet (tijdig) kennisgeven van een betoging verhoogt wel de kans dat een verbod of beperkingen worden opgelegd, aangezien de gemeente en politie daardoor geen of onvoldoende voorbereidingstijd heeft.

De vraag of de Wet openbare manifestaties op dit punt moet worden aangepast, wordt door sommigen bevestigend beantwoord. De rechtspraak van het EHRM dwingt hiertoe volgens hen. Anderen menen dat de aanpassing kan leiden tot ondermijning van het kennisgevingstelsel en zodoende achterwege moet blijven. Zij benadrukken hierbij dat dit niet betekent dat een betoging met een beroep op de Wet openbare manifestaties verboden of beperkt kan worden enkel vanwege een ontbrekende of niet-tijdige ingediende kennisgeving. Deze bevoegdheid dient altijd in samenhang met artikel 2 Wom te worden gelezen.

3 Kennisgevingplicht en internationaal recht

3.1 EHRM

In de zaak Bukta e.a./Hongarije beslist het EHRM dat een demonstratie in beginsel niet zonder meer ontbonden kan worden om de enkele reden dat zij niet van tevoren is aangemeld: 'In the Court's view, in special circumstances when an immediate response, in the form of a demonstration, to a political event might be justified, a decision to disband the ensuing, peaceful assembly solely because of the absence of the requisite prior notice, without any illegal conduct by the participants, amounts to a disproportionate restriction on freedom of peaceful assembly.' Volgens het EHRM moeten autoriteiten enigerlei mate van tolerantie betrachten ten aanzien van vreedzame bijeenkomsten. Doen de autoriteiten dit niet, dan zou artikel 11 EVRM van alle betekenis worden ontdaan.[6]

Betekent dit dan dat het ontbinden van een demonstratie om de enkele reden dat de demonstratie niet of niet-tijdig is aangemeld nooit gerechtvaardigd is? Het EHRM beantwoordt

[6] EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04, r.o. 36 (Bukta e.a./Hongarije).

deze vraag ontkennend in Eva Molnar/Hongarije: het beginsel dat is neergelegd in Bukta e.a./Hongaijre mag niet zodanig worden opgerekt dat het ontbinden van een demonstratie om de enkele reden van het ontbreken van een voorafgaande aanmelding nooit gerechtvaardigd is. De eis van voorafgaande aanmelding dient legitieme doelen en is gerechtvaardigd zolang daaruit geen onoverkomelijk obstakels voor de uitoefening van de demonstratievrijheid voortvloeien, aldus het Hof.[7]

Ontbinding van een demonstratie om de enkele reden dat deze niet is aangemeld kan dus gerechtvaardigd zijn. Om noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving dient de beperking echter te voldoen aan de proportionaliteitseis, aldus het Europese Hof.[8]

3.2 Rapportages en aanbevelingen

De OSCE/ODIHR schrijft in een rapport uit 2012: ‘Where an assembly occurs in violation of applicable laws but is otherwise peaceful, non-intervention or active facilitation by the police is generally the best way to ensure a peaceful outcome. In general, so long as assemblies remain peaceful, they should not be dispersed by law-enforcement officials.’[9] Zij beveelt lidstaten aan ‘to ensure that lack of compliance with formal legal requirement for assemblies does not constitute, as such, sufficient grounds for the dispersal of the assembly’.[10]

De OSCE/ODIHR uit in een onderzoeksrapport van 2014 kritiek op de Wet openbare manifestaties omdat die de burgemeester de bevoegdheid verleent een manifestatie te verbieden indien de vereiste kennisgeving of vereiste gegevens niet of niet tijdig zijn aangeleverd. Zij spreekt in dit verband over een ‘potentially unduly restrictive practice’.[11]

Maina Kiai, de Speciale VN-Rapporteur inzake de fundamentele vergader- en verenigingsvrijheid, is net als de OSCE/ODIHR van mening dat een manifestatie niet beëindigd moet worden indien de organisatoren geen kennis hebben gegeven van de manifestatie. Bovendien vindt hij dat de organistoren daarvoor niet strafrechtelijk vervolgd of beboet zouden mogen worden. Dit is in het bijzonder het geval bij demonstraties die spontaan ontstaan.[12]

3.3 Samenvatting

Een manifestatieverbod of -beëindiging om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt, kan volgens het EHRM gerechtvaardigd zijn, zolang dit maar wel voldoet aan de proportionaliteitseis van artikel 11 lid 2 EVRM. Hieraan is bijvoorbeeld niet voldaan indien een demonstratie een onmiddellijke reactie is op een plotselinge gebeurtenis. De OSCE/ODIHR is van mening dat het ontbreken van een (tijdige) aanmelding niet als zelfstandige beëindigingsgrond zou moeten gelden.

---

[7] EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05, r.o. 37-38 (Eva Molnar/Hongarije).
[8] Naast de proportionaliteitstoets die voortvloeit uit de jurisprudentie van het EHRM kent ook het nationale recht een proportionaliteitstoets die voortvloeit uit artikel 9 Gw en uit het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb.
[9] OSCE/ODIHR 2012, p. 56-57.
[10] OSCE/ODIHR 2012, p. 64; zie ook OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 69; OSCE/ODIHR 2014, p. 27 en 33.
[11] OSCE/ODIHR 2014, p. 32.
[12] Maina Kiai 2012, p. 8-9.

4 Kennisgevingplicht in het Nederlandse recht

4.1 Wet openbare manifestaties

Artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b Wom bepaalt dat de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving een verbod kan geven indien de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan of de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt. En ingevolge artikel 7 aanhef en sub a Wom kan de burgemeester aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan.

Deze bevoegdheden kunnen ingevolge artikel 2 Wom enkel worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

In de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties wordt opgemerkt dat een niet of niet-tijdig aangemelde demonstratie niet zonder meer hoeft te leiden tot een verbod van de demonstratie. 'Wel is in zo'n geval aan de burgemeester een ruimere beoordelingsmarge gelaten, of de manifestatie doorgang kan vinden, gelet op de in artikel 2 genoemde belangen en gelet op de voor een goede gang van zaken vereiste maatregelen. In sommige gemeenten bestaat thans de praktijk, dat «spontane» manifestaties, waarvoor geen of geen tijdige kennisgeving of vergunningaanvrage is gedaan, zo mogelijk alsnog worden gelegaliseerd, indien ze zonder bezwaar doorgang kunnen vinden. (…) Artikel 4 [het huidige artikel 5 Wom] laat voor zulke praktijkoplossingen de nodige ruimte.'[13]

Of en hoe vaak manifestaties vandaag de dag in Nederlandse gemeenten worden verboden vanwege het enkele ontbreken van een voorafgaande kennisgeving, is ons niet bekend. Dat het zo af en toe voorkomt, lijdt geen twijfel.[14]

4.2 Literatuur

Ten tijde van de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties laten verschillende auteurs zich kritisch uit over dat het schenden van de aanmeldings- of informatieplicht een zelfstandige verbodsgrond kan vormen. Heringa schrijft: 'Het niet tijdig aanmelden behoeft, aldus de MvT, niet zonder meer te leiden tot een verbod van de manifestatie. De vraag laat zich stellen waarom de legalisering van "spontane" (en dus te laat aangemelde) manifestaties niet in het conceptvoorstel zelf wordt geregeld: aan zo'n regeling bestaat behoefte omdat er volgens de MvT slechts in <u>sommige</u> gemeenten de praktijk bestaat dat spontane manifestaties zo mogelijk alsnog worden gelegaliseerd, indien ze zonder bezwaren doorgang kunnen vinden. Waarom niet als verbodsgrond de late aanmelding geschrapt? Niet tijdig aangemelde manifestaties zijn dan toegestaan, tenzij dat bijvoorbeeld door de korte termijn onoverkomelijke problemen op zou leveren in verband met de gezondheid, het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Is zo'n verband niet aanwezig, dan valt ook niet in te zien dat een niet tijdig aangemelde manifestatie verboden zou moeten (kunnen) worden.'[15]

Schilder onderschrijft de opvatting van Heringa: 'Ten slotte vraag ik mij af, of het huidige voorontwerp in overeenstemming is met onze Grondwet; de bevoegdheid die de burge-

---

[13] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 20.
[14] Op donderdag 23 augustus 2012 krijgen betogende Irakezen in Zwolle de opdracht om hun demonstratie terstond te beëindigen omdat de demonstratie niet tijdig was aangemeld bij de gemeente. Zie het nieuwsbericht 'Politie houdt Irakezen Zwolle aan' van donderdag 23 augustus 2012 op www.nos.nl.
[15] Heringa 1985, p. 160-161.

meester krijgt om een niet-tijdig aangemelde demonstratie te verbieden of te ontbinden, is niet gerelateerd aan de toegestane beperkingen van artikel 9 Gw. Daardoor wekt de bepaling ten onechte de indruk dat een demonstratie verboden kan worden zelfs als deze geen gevaar oplevert voor de gezondheid, het verkeer niet of nauwelijks belemmert en ook geen wanordelijkheden veroorzaakt. Het zou dan ook beter zijn om, zoals Heringa bepleit, de te late aanmelding als verbodsgrond te schrappen. Alleen als niet tijdig aangemelde betogingen onoverkomelijke bezwaren opleveren in verband met de zojuist genoemde belangen van artikel 9, zou de wet een verbod of ontbinding van de manifestatie moeten toestaan.’[16]

Ook het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) is bij monde van Heringa zeer kritisch: ‘Het NJCM hecht er hier aan zijn verbazing uit te spreken dat het ingevolge artikel 4 lid 2 van het wetsvoorstel mogelijk zal zijn dat een manifestatie geen doorgang mag vinden, ook al vordert één der in artikel genoemde belangen zulks niet. Het NJCM meent dat het ingevolge artikel 6 en artikel 9 Grondwet niet mogelijk is om een manifestatie tegen te gaan enkel en alleen omdat bij voorbeeld de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan. Grondwettelijk lijkt het dan ook geboden om een verbod (weigering) van een manifestatie eerst toe te staan bij een niet tijdige kennisgeving of aanvrage, of bij een niet tijdige verstrekking van gegeven, indien de in artikel 2 genoemde belangen zo’n verbod of weigering vorderen.’[17]

In 2001 betoogt Ferdinandusse dat een verbod alleen is toegestaan indien dit in het licht van de in artikel 2 Wom genoemde belangen noodzakelijk is. Een werkelijk voordeel van het sanctioneren van verzuim van de aanmeldingsplicht is er daarom volgens hem niet. ‘Als de genoemde belangen daadwerkelijk in het gedrang komen, kan een verbod direct op deze belangen worden gebaseerd.’ Hij komt tot de conclusie dat de Wet openbare manifestaties op dit punt niet alleen innerlijk tegenstrijdig is, maar tevens ongrondwettig en in strijd met het EVRM en het IVBPR.[18]

4.3 Rechtspraak

In een arrest van 17 oktober 2006 beslist de Hoge Raad dat een demonstratie kan worden beeindigd om de enkele reden dat de demonstratie niet is aangemeld. De Hoge Raad spreekt zich in deze strafzaak uit over op welke wijze de betogingsvrijheid beperkt zou mogen worden. ‘Het samenstel van Wom en APV houdt in dat in de Gemeente Den Haag ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vóór de openbare aankondiging van een betoging schriftelijk daarvan aan de burgemeester moet worden kennis gegeven. In dat stelsel past als sluitstuk dat bij het achterwege blijven van zo’n kennisgeving, de burgemeester gebruik mag maken van zijn bevoegdheid opdracht te geven de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Daaraan doet niet af dat de burgemeester van het hanteren van die bevoegdheid kan afzien, indien de genoemde belangen zich daartegen niet verzetten.’[19]

In zijn conclusie bij dit arrest stuurde de A-G Vellinga hier al op aan: ‘Gezien de zware eisen die het EHRM hier stelt aan een inbreuk op de betogingsvrijheid zal de enkele omstandigheid dat van het houden van een betoging niet voorafgaand kennis is gegeven doorgaans niet zonder meer toereikend zijn om een inbreuk op artikel 10 EVRM te rechtvaardigen. Ook daarom vergt aanwending van de in artikel 7 Wom gegeven bevoegdheid nadere afweging en

---

[16] Schilder 1985, p. 533; zie ook Schilder 1989, p. 94-95, 98-99, 261 en 265.
[17] Heringa 1987, p. 246.
[18] Ferdinandusse 2001, p. 617-618.
[19] HR 17 oktober 2006, AB 2007/23, r.o. 4.7.

onderbouwing aan de hand van de in artikel 10 lid 2 EVRM gegeven criteria.'[20]

De Hoge Raad verwijst in het arrest naar de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties als rechtvaardiging voor zijn standpunt.[21] In een annotatie onder dit arrest menen Brouwer en Schilder dat dit een allesbehalve bevredigend resultaat oplevert. De burgemeester mag op grond daarvan het zwaarste handhavingsinstrument uit de kast halen 'terwijl er feitelijk niets aan de hand is, althans vanuit het perspectief van de handhaving van de openbare orde en veiligheid'. Vanwege de bestuursrechtelijke eis van minimale belangenaantasting en ook vanuit verdragsrechtelijk perspectief dient de wetshistorische redenering daarom afgewezen te worden, aldus Brouwer en Schilder.[22]

Roorda laat zich ook kritisch uit over het oordeel van de Hoge Raad: 'Het is maar de vraag of de Hoge Raad in zijn beslissing in 2006 de grenzen van de verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid ruim genoeg trekt. De cassatierechter redeneert namelijk dat een verbod of ontbinding in beginsel is toegestaan, maar dat weging van een belang in de zin van een van de doelcriteria tot een andere uitkomst kan leiden. De redenering dient echter omgedraaid te worden: de burgemeester dient af te zien van een verbod of ontbinding, tenzij een van de doelcriteria een verbod of ontbinding rechtvaardigt.'[23]

4.4 Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman schrijft in 2007 in een onderzoek naar de demonstratievrijheid in Den Haag dat volgens de tekst van artikel 7 Wom de burgemeester een betoging kan beëindigen vanwege het enkele feit dat zij niet is aangemeld, maar dat hij meent dat bij de vraag of van deze bevoegdheid wordt gebruikgemaakt, steeds moet worden beoordeeld of een dergelijke vergaande beperking van de betogingsvrijheid noodzakelijk is. Dit is volgens de Nationale ombudsman enkel het geval indien dit is ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Hij heeft dan ook met instemming kennisgenomen van de beleidslijn van de burgemeester van Den Haag waarbij een beperking pas aan de orde is als één van de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom daartoe nopen.[24]

4.5 Minister

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderschrijft in 2009 de opvatting van de Nationale ombudsman: 'Ik ben met de Nationale ombudsman van mening dat het ongewenst is om een demonstratie te beëindigen enkel en alleen omdat er geen kennisgeving is gedaan, zonder dat er sprake is van een risico op het plaatsvinden van ordeverstoringen. (…) Ik ben van mening dat er niet tegen een betoging mag worden opgetreden bij het ontbreken van een gegronde vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden, verkeerschaos of voor aantasting van de gezondheid.'

De minister zegt vervolgens echter het vooralsnog niet opportuun te achten de wet zodanig aan te passen dat het ontbreken van een kennisgeving niet langer een zelfstandige grond is om de demonstratie te beëindigen. 'De praktijk geeft daartoe geen aanleiding; van een ruimhartig gebruik van deze grond is immers geen sprake.'[25]

---

[20] HR 17 oktober 2006, AB 2007/23, conclusie A-G Vellinga onder nr. 47.
[21] HR 17 oktober 2006, AB 2007/23, r.o. 4.6.
[22] Zie punt 5 van de annotatie van J.G. Brouwer en A.E. Schilder onder HR 17 oktober 2006, *AB* 2007, 23.
[23] Zie Roorda 2012a.
[24] De Nationale ombudsman 2007, p. 45.
[25] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, VII, nr. 57, p. 3-4.

4.6 Samenvatting

De Nederlandste Wet openbare manifestaties bepaalt dat manifestaties verboden dan wel beëindigd kunnen worden indien een (tijdige) voorafgaande kennisgeving ontbreekt. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties pleiten verschillende rechtswetenschappers ervoor om deze zelfstandige verbodsgrond te schrappen. Een manifestatie kan volgens hen alleen beëindigd of verboden worden indien de doelcriteria van artikel 6 lid 2 en artikel 9 lid 2 Gw daartoe nopen. De Hoge Raad is een andere opvatting toegedaan: de cassatierechter oordeelt in 2006 dat het enkele ontbreken van een voorafgaande kennisgeving een verbod kan rechtvaardigen. Rechtswetenschappers uiten vervolgens weer dezelfde kritiek als bij de totstandkoming van de wet. Ook de Nationale ombudsman is van mening dat een verbod of beeindiging enkel mogelijk is in het licht van de genoemde doelcriteria. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderschrijft deze opvatting in 2009. De praktijk lijkt hiervan echter nog niet (helemaal) doordrongen. In 2012 wordt in Zwolle nog een demonstratie beëindigd om de enkele reden dat de demonstratie niet tijdig is aangemeld.

5 Kennisgevingplicht in het Duitse recht

5.1 Grundgesetz

De Duitse ‘Versammlungsfreiheit’ is opgenomen in artikel 8 GG. Artikel 8 lid 1 GG luidt: ‘Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln’. En lid 2: ‘Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.’

Op grond van artikel 8 lid 2 GG wordt in Duitsland onderscheid gemaakt tussen enerzijds ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ die aan voorwaarden mogen worden onderworpen en kennisgevingplichtig zijn en anderzijds ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’ waarvoor dit niet geldt. ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ worden nader geregeld in de Versammlungsgesetz (VersG),[26] een formele wet overeenkomstig het door de Grundgesetz gestelde ‘Parlementsvorbehalt’.[27]

5.2 Versammlungsgesetz

Artikel 7 VersG bepaalt dat iedere ‘Versammlung’ een ‘Leiter’ (leider) moet hebben. Volgens artikel 7 lid 2 VersG is de ‘Leiter’ ook de ‘Veranstalter’ (organisator). Artikel 14 lid 1 VersG verplicht de ‘Veranstalter’, degene die het voornemen heeft een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel’ te organiseren, de demonstratie minimaal 48 uren van tevoren aan te melden. In de aanmelding moet worden aangegeven wie voor de leiding van de ‘Versammlung’ verantwoordelijk zal zijn, zo bepaalt artikel 14 lid 2 VersG. Artikel 15 lid 3 VersG be-

[26] De wetgevingscompetentie ten aanzien van het ‘Versammlungsrecht’ (het rechtsgebied dat het recht op ‘Versammlungsfreiheit’ regelt) is door een grondwetswijziging in 2006 overgeheveld van de bond naar de deelstaten van de Duitse bondsstaat. De deelstaten mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen, maar zolang de deelstaten van deze mogelijkheid nog geen gebruik hebben gemaakt, geldt de bondswet Versammlungsgesetz (VersG) in de deelstaten; zie Schenke 2009, p. 224.

[27] Schmidt 2010, p. 389.

paalt dat een ‘Versammlung’ onder meer kan worden beëindigd als zij niet is aangemeld of als zij niet conform de verstrekte gegevens plaatsvindt.

5.3 Rechtspraak en literatuur

In het standaardarrest Brokdorf benadrukt het Bundesverfassungsgericht dat artikel 15 lid 3 VersG niet de bevoegdheid verleent om iedere niet-aangemelde ‘Versammlung’ zonder meer te verbieden. Hoewel het een discretionaire bevoegdheid betreft – een niet-aangemelde ‘Versammlung’ ‘kann’ worden verboden –, is een al te strikt vasthouden aan de aanmeldplicht in strijd met artikel 8 lid 1 GG waarin staat dat alle Duitsers het recht hebben om zonder aanmelding of toestemming ‘zu versammeln.[28] Tevens oordeelt het Bundesverfassungsgericht in het Brokdorf-arrest dat een demonstratieverbod of -beëindiging alleen is toegestaan ‘zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter’. Er zit echter wel een addertje onder het gras: een ‘Veranstalter’ of ‘Leiter’ van een niet aangemelde ‘Versammlung’ is strafbaar op grond van artikel 26 lid 2 VersG, aldus het Duitse constitutionele hof in diezelfde zaak.[29]

Kniesel stelt dat een ‘Versammlung’ – ook al is moedwillig niet voldaan aan de aanmeldplicht – alleen mag worden verboden of beëindigd als er is voldaan aan het beperkingscriterium van artikel 15 lid 1 VersG: ‘wenn nach den zur Zeit der Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist’.[30]

Dietel, Gintzel en Kniesel stellen eveneens: ‘Bloße Nichtanmeldung ist kein Auflösungsgrund’.[31] Vervolgens zetten zij aan de hand van een uitspraak uit 1984 van het Oberlandesgericht Düsseldorf uiteen hoe de autoriteiten zouden moeten reageren indien een ‘Versammlung’ niet (tijdig) is aangemeld. Zij onderscheiden daarbij drie verschillende situaties.

(1) De organisator geeft, mogelijk moedwillig, geen kennis van de ‘Versammlung’ terwijl hij die mogelijkheid wel had en de kennisgeving de ‘Versammlung’ niet in gevaar zou hebben gebracht. Dit is typisch voor in het geheim voorbereide ‘konspirative Versammlungen’. Indien een dergelijke ‘Versammlung’ een onmiddellijk gevaar voor de ‘öffentliche Sicherheit’ vormt, is een demonstratiebeëindiging niet alleen toegestaan, maar veelal zelfs geboden.

(2) De organisator geeft te laat kennis van de ‘Versammlung’. Indien het gaat om een aanvaardbare termijnoverschrijding en de bevoegde autoriteiten in staat zijn om de maatregelen te treffen die zij ook zouden hebben genomen indien de ‘Versammlung’ tijdig was aangemeld, dan is een beëindiging niet toegestaan.

(3) De ‘Versammlung’ is niet aangemeld omdat zij spontaan is ontstaan en omdat een ‘Veranstalter’ ontbreekt. Deze zogenaamde ‘Spontanversammlung’ is niet aanmeldplichtig en de bevoegde autoriteiten kunnen in dat geval geen consequenties verbinden aan de ontbrekende kennisgeving. Een beëindiging is dan uitsluitend afhankelijk van de mate en het gewicht van de door die ‘Versammlung’ veroorzaakte bedreiging van de ‘öffentliche Sicherheit’.[32]

---

[28] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397) (Brokdorf); Kniesel 1992; BVerwG 31 januari 1967, *NJW* 1967, 1191.

[29] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397-2398) (Brokdorf); Schenke 2009, p. 229-230.

[30] Kniesel 1992, 863.

[31] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 301; zie bijvoorbeeld ook Schenke 2009, p. 234.

[32] OLG Düsseldorf 6 juli 1984, *NStZ* 1984, 513; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 301-302.

5.4 Samenvatting

De Versammlungsgesetz bepaalt dat een ‘Versammlung’ kan worden beëindigd als zij niet is aangemeld. Het Bundesverfassungsgericht oordeelt in 1986 dat een al te strikt vasthouden aan de aanmeldplicht in strijd is met artikel 8 GG waarin staat dat alle Duitsers het recht hebben zich zonder aanmelding of toestemming ‘zu versammeln’. Duitse rechtswetenschappers zijn dezelfde mening toegedaan. Overeenkomstig de rechtspraak stellen zij dat voor de beëindiging van een niet-aangemelde ‘Versammlung’ in elk geval vereist is dat de ‘Versammlung’ een onmiddellijk gevaar voor de ‘öffentliche Sicherheit’ vormt.

6 Kennisgevingplicht in het Engelse recht

6.1 Human Rights Act en Public Order Act

Sinds de totstandkoming van de Human Rights Act 1998 waarin het EVRM wordt getransformeerd tot nationaal geldend recht kent men in Engeland een expliciet recht op betogingsvrijheid. Dit recht was eerder al uitgewerkt in de Public Order Act 1986 (POA). Deze wet maakt een onderscheid tussen enerzijds ‘static protests’ waarvoor geen kennisgevingvereiste geldt en anderzijds ‘marches’ en ‘processions’ (bewegende demonstraties) die wel aangemeld dienen te worden (artikel 11 POA).

De organisatoren die nalaten een ‘march’ of ‘procession’ aan te melden maken zich ingevolge artikel 11 lid 7 aanhef en sub a POA schuldig aan een strafbaar feit. De Public Order Act bevat geen expliciete bevoegdheid op grond waarvan een ‘march’ of ‘procession’ beperkt of verboden kan worden vanwege een ontbrekende of niet-tijdige aanmelding.

6.2 Serious Organised Crime and Police Act

Op grond van de Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA) geldt sinds 2005 een strenger regime voor speciaal daartoe aangewezen gebieden. Voor die gebieden gelden andere voorwaarden. Er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen statische of bewegende ‘protests’. Voor alle soorten ‘protests’ geldt een kennisgevingvereiste (artikelen 132-133 SOCPA).

Op 1 augustus 2005, de dag dat de SOCPA van kracht werd, arresteerde de politie Ms. Evans en Mr. Rai voor het houden van een ‘unauthorised demonstration’ in de nabijheid van de Houses of Parliament, een gebied dat is aangewezen in de SOCPA, hoewel zij ‘peaceful and good-humoured’ protesteerden.[33] Onder meer naar aanleiding hiervan uitte het Joint Committtee on Human Rights in 2009 kritiek op het gehanteerde SOCPA-beleid: ‘Advance notification of protest around Parliament should be encouraged by the Metropolitan Police, in order to facilitate safe protest, but should not be a legal requirement and no sanction should apply to those who choose not to notify the police of their intention to protest solely by reason of that choice.’[34] De Engelse regering zegde in reactie hierop toe de desbetreffende artikelen

---

[33] Zie voor deze spraakmakende arrestaties Ewing 2010, p. 118 e.v..
[34] Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2008-09 HL Paper 47, HC 320, p. 36.

van de SOCPA te schrappen.[35] Inmiddels is in artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011 hieraan gevolg gegeven.[36]

6.3 Samenvatting

De Public Order Act 1986 bevat geen bevoegdheid op grond waarvan aanmeldplichtige 'marches' en 'processions' kunnen worden verboden of beëindigd vanwege het niet (tijdig) voldoen aan de aanmeldplicht. De organisatoren die echter nalaten een 'march' of 'procession' aan te melden maken zich ingevolge artikel 11 lid 7 aanhef en sub a POA schuldig aan een strafbaar feit. Een wet die het organiseren van of deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie in bijvoorbeeld de nabijheid van de Houses of Parliament strafbaar stelde, de SOCPA 2005, is na kritiek van het Joint Committee on Human Rights ingetrokken. Volgens dit comité mag voorafgaande kennisgeving worden gestimuleerd, maar niet worden afgedwongen.

7 Kennisgevingplicht in rechtsvergelijkend perspectief

De Duitse Versammlungsgesetz bepaalt evenals de Wet openbare manifestaties dat een manifestatie kan worden verboden vanwege het ontbreken van een (tijdige) voorafgaande kennisgeving. Het Duitse constitutionele hof is in tegenstelling tot de Nederlandse Hoge Raad echter van oordeel dat dit geen zelfstandige verbodsgrond kan zijn. Voor de beëindiging van een niet-aangemelde manifestatie is volgens de Duitse rechtspraak en literatuur in elk geval vereist dat de manifestatie een onmiddellijk gevaar voor de 'öffentliche Sicherheit' vormt.

Nederlandse rechtswetenschappers laten zich in deze kwestie van meet af aan zeer kritisch uit: de tekst van de Wet openbare manifestaties en de opvatting hieromtrent van de Hoge Raad zouden zich niet goed verhouden met de doelcriteria van de artikelen 6 en 9 Gw. Bovendien staan zij op gespannen voet met het EVRM, nu het EHRM heeft geoordeeld dat in sommige gevallen een beëindiging of verbod van een manifestatie enkel vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving een disproportionele beperking van de vergadervrijheid ex artikel 11 EVRM oplevert.[37] Met het NJCM en in lijn met de aanbevelingen van het OSCE/ODIHR pleiten Nederlandse rechtswetenschappers ervoor de niet (tijdige) aanmelding als zelfstandige verbodsgrond te schrappen.

Volgens het Engelse recht is het niet mogelijk om een manifestatie te verbieden of te beëindigen enkel vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving. De organisatoren die echter nalaten een 'march' of 'procession' aan te melden maken zich ingevolge artikel 11 lid 7 aanhef en sub a POA schuldig aan een strafbaar feit.

Voor het niet-aanpassen van de Wet openbare manifestaties bestaan drie argumenten. Desbetreffende bepalingen – artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b alsmede artikel 7 aanhef en sub a Wom – kunnen in de rechtspraak en rechtspraktijk zo worden uitgelegd dat het enkele ontbreken van een (tijdige) kennisgeving geen zelfstandige verbodsgrond (meer) vormt. Deze lezing van de wet is goed verdedigbaar, omdat nu artikel 2 Wom bepaalt dat ook de bevoegdheden

[35] The Government Reply to the Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights, mei 2009, p. 8-9.

[36] Artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011: 'Sections 132 to 138 of the Serious Organised Crime and Police Act 2005 (which regulate demonstrations and use of loudspeakers in the vicinity of Parliament) are repealed'.

[37] Zie hierover ook punt 14 van de annotatie van P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt onder EHRM 24 februari 2015, appl. nr. 30587/13 (Karaahmed/Bulgarije), *EHRC* 2015, 116.

van de artikelen 5 en 7 Wom slechts kunnen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.[38]

Een tweede argument is dat de praktijk weinig aanleiding geeft tot een wetsaanpassing. Een derde argument is dat de verbods- en beëindigingsbevoegdheid vanwege het niet-tijdig of niet kennisgeven naleving van de voorafgaande kennisgevingplicht bevorderen.

Het argument dat de wet anders kan worden uitgelegd, overtuigt ons niet. Artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b alsmede artikel 7 aanhef en sub a Wom zijn principieel in strijd zijn met de doelcriteria van het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw. Bovendien staan de bepalingen op zeer gespannen voet met de rechtspraak van het EHRM.

Handhaving van de bepalingen wekt de verkeerde indruk dat een verbod of beëindiging van een niet-aangemelde (spontane) manifestatie al mogelijk is zonder dat dit noodzakelijk is op grond van een van de drie doelcriteria. Aangemelde betogingen kunnen ingevolge artikel 5 lid 2 aanhef en sub c en artikel 7 aanhef en sub c Wom slechts worden verboden of beëindigd indien de doelcriteria van artikel 2 Wom dat *vorderen*.

De wettekst dient ruimte te laten voor een spontane uiting van gedachten en gevoelens.[39] Dat van de verbods- of beëindigingsgrond slechts incidenteel wordt gebruikgemaakt, is geen reden om de wet niet aan te passen. Op die manier verschaft de wettekst helderheid aan burgemeesters van (kleinere) gemeenten waar minder ervaring bestaat met het toepassen van de Wet openbare manifestaties.

Het schrappen van de genoemde wetsbepalingen zal het systeem van voorafgaande kennisgeving volgens ons niet ondermijnen. Het Engelse recht toont aan dat een systeem van voorafgaande kennisgeving zonder een daaraan gekoppelde beëindigings- dan wel verbodsbevoegdheid goed kan werken. Het is voldoende als op niet-naleving van de kennisgevingplicht straf wordt bedreigd.

Artikel 11 lid 1 aanhef en sub a Wom bevat een ruime strafbepaling. Zowel de organisator als de deelnemer kan worden gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie voor het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan. In navolging van het Engelse recht lijkt het ons voldoende als alleen de organisator van een niet-aangemelde manifestatie met straf wordt bedreigd. Een zodanige aanpassing heeft als effect dat als er sprake is van een spontane betoging niemand strafbaar is. Een zodanige betoging kent immers geen organisator.

8 Conclusie

Vanuit principiële en praktische overwegingen pleiten wij voor schrapping van artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b alsmede artikel 7 aanhef en sub a Wom. Zij zijn in strijd met de Grondwet en staan op gespannen voet met de rechtspraak van het EHRM. Schrapping ondermijnt het systeem van voorafgaande kennisgeving niet, omdat in artikel 11 lid 1 aanhef en sub a Wom zowel de organisator van als de deelnemer aan een manifestatie met straf wordt bedreigd indien de kennisgevingplicht niet wordt nageleefd. Het verdient aanbeveling de deelnemer hiervan uit te sluiten.

---

[38] Zie ook Schilder 1989, p. 99.
[39] Zie ook Schilder 1989, p. 265.

* Overigens pleiten wij ook voor schrapping van artikel 7 aanhef en sub b Wom op grond waarvan de burgemeester een beëindigingsopdracht mag geven indien in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing. Immers, ook als manifestanten zich niet houden aan dat wat de burgemeester heeft opgelegd, kan een beëindigingsopdracht gezien de doelcriteria van artikel 6 lid 2 en artikel 9 lid 2 Gw enkel worden gegeven ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De burgemeester zal in zo'n geval dus moeten beoordelen of het niet-opvolgen van een beperking, voorschrift of aanwijzing zodanig gevaar oplevert voor een van de doelcriteria dat een beëindigingsbeschikking is gerechtvaardigd.

De Afdeling dacht hier recentelijk nog anders over. Op 25 maart 2015 oordeelt zij dat een demonstratief kampement beëindigd mocht worden omdat de demonstranten de door de burgemeester gegeven aanwijzingen niet hadden opgevolgd. De Afdeling gaat daarbij verder niet in op de doelcriteria van artikel 2 Wom.[40]

[40] Zie daarover uitgebreider de punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer en B. Roorda onder ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198.

Hoofdstuk 3
Differentiatie in kennisgevingplicht

1 Inleiding

In de wetgeving van een aantal landen is voor een manifestatie geen kennisgeving verplicht. Dat kan gaan om een manifestatie met een gering aantal deelnemers, een spontane manifestatie of om een manifestatie op een kennisgevingvrije plaats om enkele voorbeelden te noemen.

De Wet openbare manifestaties biedt die mogelijkheid ook. Artikel 3 lid 1 Wom bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Artikel 4 lid 1 Wom bepaalt hetzelfde ten aanzien van vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen.

Gemeenten kunnen in hun APV onderscheid maken in gevallen waarin een kennisgeving voor betogingen op openbare plaatsen is vereist, en gevallen waarin dit niet is vereist.[1] Geen enkele Nederlandse gemeente maakt hiervan echter gebruik.

Vanuit grondwettelijk perspectief zou het aanbeveling kunnen verdienen om betogingen op sommige plaatsen of sommige betogingen op alle plaatsen te vrijwaren van de kennisgevingplicht.[2] Dient deze mogelijkheid expliciet in de Wet openbare manifestaties te worden opgenomen?[3]

2 Praktijkgedachten over differentiatie in kennisgevingplicht

2.1 Inleiding

Om te weten of in de praktijk de wens leeft om te differentiëren in de kennisgevingplicht, hebben wij betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten vragen voorgelegd met betrekking hiertoe:

(1) Op grond van de Wet openbare manifestaties kunnen gemeenten in hun APV onderscheid maken in gevallen waarin een kennisgeving voor betogingen op openbare plaatsen is vereist, en gevallen waarin dit niet is vereist. Geen enkele Nederlandse gemeenten benut deze ruimte. Zou hiervan volgens u gebruikgemaakt moeten worden? Waarom wel/niet?

(2) En als u meent dat hiervan gebruikgemaakt zou moeten worden, op welke manier zou dit dan moeten?

[1] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18; *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2237.
[2] Zie Roorda 2012a.
[3] Dit hoofdstuk bouwt voort op Roorda 2012a.

De antwoorden die de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze vraag hebben gegeven zetten we hieronder in paragraaf 2.2 uiteen.

2.2 Differentiatie in kennisgevingplicht

Gemeente Amsterdam
Volgens de beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam zou differentiatie in de kennisgevingplicht verwarring oproepen. Bovendien kan het gebeuren dat meerdere demonstraties op dezelfde plaats en op hetzelfde moment plaatsvinden. Bovendien, als een free speech-zone wordt aangewezen, zullen velen geneigd zijn om daar te gaan demonstreren waardoor de gemeente weinig controle heeft. Daarnaast kan dit leiden tot verloedering van die plaats of voor andere negatieve effecten. Op grond van het gelijkheidsbeginsel is de beleidsadviseur er voorstander van om niet te differentiëren. Tot slot: het is lastig om te onderscheiden voor welke demonstraties wel en voor welke demonstraties geen kennisgevingplicht geldt. De grootte van een demonstratie hoeft bijvoorbeeld niets te zeggen over de (te verwachten) wanordelijkheden waarmee zij gepaard gaat. Bij Occupy heeft de burgemeester wel gespeeld met de gedachte van een ‘speakers corner’, maar hier om bovengenoemde redenen van afgezien.

Politie Amsterdam
De experts van de Amsterdamse politie schrijven dat onderzocht zou kunnen worden of er categorieën manifestaties zijn – bijvoorbeeld kleine statische demonstraties – die uitgesloten zouden kunnen worden van de kennisgevingplicht.

Gemeente & politie Den Haag
Vanuit de gemeenten en politie Den Haag wordt aangegeven dat er, gelet op de gevoeligheid van dit onderwerp, vooral behoefte is aan duidelijkheid. ‘Het gevaar van differentiering is dat er steeds weer discussie ontstaat over of iets er onder valt of niet.’

Gemeente Rotterdam
Aangegeven wordt dat dit een mogelijk zou kunnen zijn. De geïnterviewde adviseur van de gemeente Rotterdam vraag zich alleen af welke betogingen dan geen kennisgeving hoeven te doen. ‘In Rotterdam is flyeren bijvoorbeeld al vrijgesteld. Voor overige demonstraties blijft het toch altijd nog maatwerk.’

Politie Rotterdam
De teamchef van de politie Rotterdam geeft aan dat dit wat hem betreft niet nodig is. ‘Ervaring leert dat wij er altijd wel uitkomen met de aanvrager.’

Gemeente & politie Utrecht
De betogingsrechtelijke experts van de gemeente en politie Utrecht geven aan bij voorkeur te allen tijde op de hoogte te zijn van voorgenomen demonstraties. ‘Dit ten behoeve van contact met organisatoren, preparatie, toetsing op andere activiteiten in de stad zoals werkzaamheden, evenementen en mogelijk conflicterende demonstraties. Op deze manier komen wij niet voor verrassingen te staan en is er geen sprake van conflicterende activiteiten in de stad.’

2.3 Samenvatting

De meeste geïnterviewde demonstratie-experts van de G4 zijn geen voorstander van differentiatie in de kennisgevingplicht. Hun argumenten zijn dat het lastig is om een goed onderscheid te maken. Bovendien zal differentiatie volgens hen leiden tot verwarring, minder controle vanuit de gemeente en een grotere kans op ongeregeldheden en overlast, onder meer bij conflicterende activiteiten en conflicterende demonstraties.

Volgens sommigen zou het echter zinvol zijn om te onderzoeken of het mogelijk is categorieën manifestaties – zoals een kleine statische demonstratie – te vrijwaren van de kennisgevingplicht.

3 Differentiatie kennisgevingplicht en het internationale recht

3.1 EHRM en VN-Mensenrechtencomité

Het vereisen van een voorafgaande kennisgeving is ‘de facto’ dan wel een beperking van het recht op vreedzame vergadering, het is wel in overeenstemming met artikel 11 EVRM en artikel 21 IVBPR, aldus het EHRM respectievelijk het VN-Mensenrechtencomité.[4] Het Europese Hof overweegt in het arrest Rassemblement Jurassien: ‘Such a procedure is in keeping with the requirements of Article 11(1), if only in order that the authorities may be in a position to ensure the peaceful nature of the meeting, and accordingly does not as such constitute interference with the exercise of the right.’[5]

3.2 Aanbevelingen en rapportages

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie zijn van mening dat een systeem van voorafgaande kennisgeving de voorkeur verdient boven een vergunningensysteem. Een systeem waarbij demonstreren enkel is toegestaan indien toestemming is verkregen van de autoriteiten, verhoudt zich slecht met de fundamentele betogingsvrijheid.[6]

Over differentiering in de kennisgeving schrijven de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie in de Guidelines: ‘It will be up to the legislature in each jurisdiction to determine whether there should be any specific exceptions from the notification process. Exceptions must not be discriminatory in effect and should be targeted towards a class of assembly rather than a class of organizer.’[7] Maar ook: ‘in an open society, many types of assembly do not warrant any form of official regulation. Prior notification should, therefore, only be required where its purpose is to enable the state to put in place necessary arrangements to facilitate freedom of assembly and to protect public order, public safety and the rights and freedoms of others.’[8]

In de Guidelines wordt differentiatie aanbevolen: ‘It is good practice to require notification only when a substantial number of participants are expected or only for certain types of

[4] VN-Mensenrechtencomité 9 juni 1994, 412/1990 (Kivenmaa/Finland); ECRM 10 oktober 1979, appl. nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien et Unité Jurassienne/Zwitserland).
[5] ECRM 10 oktober 1979, appl. nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien et Unité Jurassienne/Zwitserland), p. 119.
[6] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 65.
[7] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 67.
[8] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 17-18.

assembly.' Gewezen wordt op de Moldavische manifestatiewet die, overigens net als de Spaanse en Montenegrijnse manifestatiewetten,[9] kleinschalige manifestaties uitzondert van de kennisgevingplicht en de Poolse manifestatiewet op grond waarvan kennisgevingplichtvrije demonstratielocaties kunnen worden aangewezen.[10]

> *Moldova's Law on Public Assemblies (2008)*
> *Article 3*
> "Assemblies with a small number of participants" are public assemblies that gather less than 50 persons.
> *Article 12(5)*
> It is not obligatory to notify local public authorities in the case of assemblies with a small number of participants.

> *Poland's Law on Assemblies (1990)*
> *Article 6(3)*
> The commune council may specify areas where the organization of an assembly does not require notification.

Ook gaan de Guidelines nader in op het fenomeen van de manifestaties die spontaan ontstaan. 'Spontaneous assemblies should be lawful and are to be regarded as an expectable (rather than exceptional) feature of a healthy democracy'. Lidstaten zouden een kortere kennisgevingtermijn voor deze manifestaties moeten hanteren – zoals gebeurt in onder meer Albanië, Bulgarije, Tsjechië en Spanje[11] – of zij zouden deze manifestaties naar het voorbeeld van de Moldavische of Armeense manifestatiewet moeten uitzonderen van de kennisgevingplicht.[12]

> *Moldova's Law on Public Assemblies (2008)*
> *Article 3*
> For the purposes of this Law: (…) a spontaneous assembly shall mean an assembly, that has been initiated and organized as a direct and immediate response to social events and which, in the opinion of participants, cannot be postponed and, as a result, for which the usual notification is not possible.
> *Article 12*
> (1) In the cases of spontaneous assemblies, notification is allowed without formal written conformation or within the provided 5 days prior the organization of the assembly; it is sufficient to communicate the place, data, time, scope and the organizers.
> (2) The organizers exercise the right to spontaneous assembly provided in (1) with good-faith and inform the local public authorities immediately about their intention as it becomes known in order to facilitate the provision of the necessary services by the local public authorites.

> *Armenia's Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations (2008)*
> *Article 10(1)*
> With the exception of spontaneous public events, mass public events may be conducted only after notifying the authorized body in writing.

[9] OSCE/ODIHR 2014, p. 29 en 31.
[10] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 63; zie ook OSCE/ODIHR 2014, p. 26-27.
[11] OSCE/ODIHR 2014, p. 32.
[12] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 68.

De Speciale VN-Rapporteur inzake de fundamentele vergader- en verenigingsvrijheid Maina Kiai is evenals de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie van mening dat differentiatie bij de kennisgevingplicht aanbevelenswaardig is: 'Prior notification should ideally be required only for large meetings or meetings which may disrupt road traffic.' En ook hij meent dat voor spontane demonstraties net als in Armenië, Duitsland, Estland, Moldavië en Slovenië geen kennisgevingplicht zou moeten gelden.[13]

3.3 Samenvatting

Men zou kunnen zeggen dat het internationale recht stimuleert om een onderscheid te maken tussen manifestaties waarvoor wel en waarvoor niet een kennisgevingplicht geldt. Verschillende internationaalrechtelijke organisaties roepen op om met name spontane manifestaties uit te zonderen van de kennisgevingplicht.

4 Differentiatie kennisgevingplicht in het Nederlandse recht

4.1 Wet openbare manifestaties

Artikel 3 lid 1 Wom bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Artikel 4 lid 1 Wom bepaalt hetzelfde ten aanzien van vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen.

De wet verschaft de gemeenteraad de nodige discretionariteit bij het reguleren van manifestaties. De gemeenteraad is niet verplicht voor elk type betoging op een openbare plaats regels te stellen. De raad kan differentiëren, zo stelt de regering in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties. De raad kan bepalen dat voor bijvoorbeeld kleine bijeenkomsten of manifestaties op 'vrijplaatsen' in het geheel geen kennisgeving nodig is.[14]

4.2 APV

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in haar model-APV geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid die de Wet openbare manifestaties biedt om bij de kennisgevingplicht te differentiëren. Artikel 2:3 lid 1 van de model-APV bepaalt:

> Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan vóór de openbare aankondiging en ten minste … uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.

Vrijwel alle Nederlandse gemeenten hebben de modelbepaling van de VNG overgenomen. Mogelijk schuilt daarin een reden dat tot op heden geen enkele gemeente in de APV een on-

[13] Maina Kiai 2012, p. 9.
[14] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18.

derscheid maakt tussen betogingen op openbare plaatsen waarvoor wel en waarvoor niet een kennisgevingvereiste geldt.[15]

4.3 Rechtspraak

Het niet voldoen aan de kennisgevingplicht leidt maar zelden tot een rechtszaak. In 2006 besliste de Hoge Raad echter in de onderstaande zaak.

Op 25 juni 2003 wordt een demonstrant in Den Haag aangehouden en vervolgd omdat hij deelneemt aan een betoging die niet is aangemeld en opzettelijk niet voldoet aan een bevel om met de betoging te stoppen. In cassatie klaagt de demonstrant dat de bepaling van de APV Den Haag die een verplichting oplegt aan degene die een manifestatie wil houden ongeacht of de in artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom genoemde belangen in het geding zijn, onverbindend is. De Hoge Raad oordeelt in zijn arrest van 17 oktober 2006 dat de klacht niet tot cassatie kan leiden omdat het gezien de belangen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom noodzakelijk is dat de burgemeester in de gemeente Den Haag van iedere manifestatie tevoren op de hoogte wordt gesteld vanwege de bijzondere omstandigheden aldaar, zoals de aanwezigheid van veel instanties in de stad waar groepen willen demonstreren. Bovendien is de Hoge Raad van oordeel dat een 'plicht tot kennisgeving geen beperking inhoudt van de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging en dat genoemde bepaling derhalve de bij de art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM gegeven begrenzing niet te buiten gaat'.[16]

4.4 Literatuur

Ten tijde van de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties schrijft Den Dekker-van Bijsterveld dat er meer duidelijkheid moet komen over de (on)mogelijkheid om naar type manifestatie te onderscheiden en welke formele of inhoudelijke criteria daarbij kunnen worden aangelegd.[17] Misschien dat die ontbrekende duidelijkheid er aan heeft bijgedragen dat geen enkele Nederlandse APV een onderscheid maakt tussen manifestaties waarvoor wel en waarvoor niet een kennisgevingplicht geldt.

Schilder schrijft in 1989 dat het Voorontwerp Betogingenwet 1967 liberaler was ten aanzien van de kennisgevingplicht bij spontane manifestaties. Volgens artikel 3 van die wet gold een aanmeldingstermijn van vijf dagen. Als deze termijn was verlopen, diende men ingevolge artikel 4 een vergunning aan te vragen. Voor spontane betogingen gold echter geen kennisgevingplicht; de burgemeester moest dan wel zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld. De toelichting op het Voorontwerp Betogingenwet 1967 vermeldde hierbij:

> 'In bepaalde gevallen kan aan het oogmerk van een betoging slechts worden beantwoord, indien terstond wordt gereageerd op zich plotseling voordoende omstandigheden. Het zou van weinig realiteitszin getuigen, indien in een stelsel van voorzieningen waarmee wordt beoogd het gehele terrein van het betogingsrecht te bestrijken, dergelijke spontane uitingsvormen buiten de wet werden gesteld; dit zou er onvermijdelijk toe leiden, dat met de wet de hand gelicht moet worden. Anderzijds dient vast te liggen, dat van de mogelijkheid tot het houden van deze betogingen slechts gebruik kan worden

[15] Roorda 2015a, p. 174; zie hierover ook Roorda 2012a, § 3 en § 6; Buro Jansen & Janssen 2006, p. 21.
[16] HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, r.o. 3; Parket bij de Hoge Raad 17 oktober 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AU6741, r.o. 53-56.
[17] Den Dekker-van Bijsterveld 1986, p. 219; zie ook Schilder 1989, p. 260 die een vergelijkbare mening is toegedaan.

> gemaakt in die gevallen, waarin redelijkerwijze de normale weg niet bewandeld kon worden. Op grond van deze overwegingen is in het ontwerp de mogelijkheid geopend om in gevallen, waarin noch een aanmelding kon plaats vinden noch een vergunning kon worden gevraagd, niettemin een betoging te houden.'[18]

Verschillende rechtswetenschappers pleiten er in de jaren negentig al voor om bij spontane betogingen de kennisgevingtermijn te laten vervallen.[19] In 2012 betoogt Roorda in het artikel 'Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?' dat het vanuit grondrechtelijk en verdragsrechtelijk perspectief goed zou zijn als gemeenten gebruikmaken van de differentiatieruimte die de Wet openbare manifestaties hen biedt; hij stelt voor de kennisgevingplicht te schrappen voor twee soorten betogingen: (1) de spontane betogingen en (2) de niet-bewegende betogingen op één plaats waaraan naar verwachting niet meer dan 50 personen deelnemen.[20]

Ferdinandusse is zelfs van mening dat een algemene kennisgeving- en informatieplicht onrechtmatig is omdat zij niet de noodzakelijkheidstoets kan doorstaan die voortvloeit uit de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Hij schrijft: 'Er zijn immers tal van demonstraties, met name die met een beperkt aantal deelnemers en op plaatsen waar weinig overlast kan worden veroorzaakt, die geen enkele zorg of maatregel van overheidswege vragen.'[21]

Loof, Barkhuysen en Gerards kunnen zich niet vinden in de opvatting van Ferdinandusse. Hun argumenten overtuigen ons echter niet.

In de eerste plaats wijzen zij op het eerder besproken arrest van 17 oktober 2006 waarin de Hoge Raad oordeelt dat de verplichting tot voorafgaande kennisgeving van iedere demonstratie rechtmatig is omdat de plicht tot kennisgeving geen beperking inhoudt van het recht tot betoging.[22] Dit oordeel van de Hoge Raad staat in schril contrast met de opvatting van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité dat een kennisgevingvereiste wel degelijk een beperking van de betogingsvrijheid inhoudt.[23] Dit lijkt ons het enige logischerwijs verdedigbare standpunt, te meer daar sommige gemeenten ook nog legeskosten in rekening brengen.[24]

In de tweede plaats stellen Loof, Barkhuysen en Gerards dat de verplichting tot voorafgaande kennisgeving van *elke* te houden betoging geenszins een ongerechtvaardigde inbreuk op de betogingsvrijheid inhoudt; op grond van artikel 11 EVRM zou zelfs een vergunningenstelsel zijn toegestaan.[25] Dat artikel 11 EVRM niet in de weg staat aan een vergunningenstelsel bij demonstraties blijkt volgens hen uit een arrest van het Europese Hof uit 1988.[26] Hier staat tegenover dat er anno 2015 vele aanbevelingen van verschillende internationaalrechtelijke instanties zijn waarin wordt gepleit voor afwijzing van een vergunningenstelsel en ook voor differentiatie in de kennisgevingplicht.

---

[18] Voorontwerp van wet houdende regeling van het recht van betogen op de openbare weg (Betogingenwet), opgesteld door een werkgroep bestaande uit ambtenaren van de departementen van Justitie en van Binnenlandse Zaken, ingesteld bij beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 7 februari 1967, Afdeling Grondwetszaken, nr. G67/12.

[19] Peters 1981, p. 142; Waal 1981, p. 6; Schilder 1989, p. 261; zie verder ook Ferdinandusse 2001, p. 617-618.

[20] Roorda 2012a, § 6-7.

[21] Ferdinandusse 2001, p. 617-618.

[22] HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, r.o. 2; zie verder de conclusie van A-G Vellinga waarnaar de Hoge Raad verwijst, ECLI:NL:PHR:2006:AU6741, r.o. 53-56.

[23] VN-Mensenrechtencomité 9 juni 1994, 412/1990 (Kivenmaa/Finland); ECRM 10 oktober 1979, appl. nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien et Unité Jurassienne/Zwitserland).

[24] Zie de gemeentelijke websites van Grave (€8,00); Weststellingwerf (€8,00); Eersel (€13,84); Heeze-Leende (€17,50); Westland (€21,90); Ermelo (€22,00); Hilvarenbeek (€34,25); Rijnwaarden (€39,85); Oirschot (€42,20); Urk (€42,60); Westervoort (€54,85); Steenbergen (€72,00); Apeldoorn (€93,30); Veldhoven (€99,40); Hardinxveld-Giessendam (€100,60).

[25] Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 16.

[26] ECRM 13 december 1988, appl. nr. 12781/87 (Rune Andersson/Zweden).

4.5 Samenvatting

Gemeenteraden mogen op grond van de Wet openbare manifestaties een kennisgevingplicht instellen ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen. De wet biedt hen de ruimte om hierin te differentiëren naar bijvoorbeeld omvang, plaats en soort. Geen enkele gemeente heeft tot op heden gebruikgemaakt van die ruimte. Volgens de Hoge Raad dwingen de belangen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom hier ook niet toe; een kennisgevingvereiste zou geen beperking van de betogingsvrijheid inhouden. In de literatuur wordt deze opvatting niet door iedereen gedeeld. Opgeroepen wordt om de kennisgevingplicht bij spontane betogingen aan te passen of te schrappen.

5 Differentiatie kennisgevingplicht in het Duitse recht

5.1 Grundgesetz

Artikel 8 lid 1 GG bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben ‘sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis zu versammeln’. Op grond van artikel 8 lid 2 GG wordt in Duitsland onderscheid gemaakt tussen enerzijds ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ die aan voorwaarden mogen worden onderworpen en anderzijds ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’ waarvoor dit niet geldt. ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ worden nader geregeld in de Versammlungsgesetz (VersG),[27] een formele wet overeenkomstig het door de Grundgesetz gestelde ‘Parlementsvorbehalt’.[28]

5.2 Versammlungsgesetz, rechtspraak en literatuur

Opmerkelijk genoeg bepaalt artikel 14 VersG dat degene die het voornemen heeft een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug‘ te organiseren, deze minstens 48 uren van te voren dient aan te melden.

Höfling is van mening dat artikel 14 VersG in strijd is met artikel 8 GG waarin staat dat iedere Duitser het recht heeft ‘sich ohne Anmeldung zu versammeln’.[29] Deze zienswijze wordt resoluut van de hand gewezen door Erbs en Kohlhaas/Wache: ‘Die Ansicht, aus diesem Grund sei § 14 insgesamt verfassungswidrig, ist offensichtlich unrichtig. Die Anmeldepflicht verstößt jedenfalls für die Regenfälle, in denen die Anmeldung möglich ist, nicht gegen Vorschriften des GG.’[30]

Kniesel stelt dat de aanmeldplicht alleen verenigbaar is met artikel 8 GG, als zij grondwetconform wordt uitgelegd. Dat wil zeggen dat de plicht niet geldt voor (spontane) ‘Versammlungen’ waarbij een organisator ontbreekt en dat een ‘Versammlung’ – ook al is moedwillig niet voldaan aan de aanmeldplicht – alleen mag worden verboden of beëindigd als er is voldaan aan het beperkingscriterium van artikel 15 lid 1 VersG: ‘wenn nach den zur Zeit

[27] De wetgevingscompetentie ten aanzien van het ‘Versammlungsrecht’ (het rechtsgebied dat het recht op ‘Versammlungsfreiheit’ regelt) is door een grondwetswijziging in 2006 overgeheveld van de bond naar de deelstaten van de Duitse bondsstaat. De deelstaten mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen, maar zolang de deelstaten van deze mogelijkheid nog geen gebruik hebben gemaakt, geldt de bondswet Versammlungsgesetz (VersG) in de deelstaten; zie Schenke 2009, p. 224.

[28] Schmidt 2010, p. 389.

[29] Höfling 2009, artikel 8 GG, aantekening 58.

[30] Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 14 VersG, aantekening 1b.

der Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist'.[31]

Kniesel baseert zijn opvatting op verschillende arresten van het Bundesverfassungsgericht, waaronder het Brokdorf-arrest. Daarin oordeelt het Duitse constitutionele hof dat, alhoewel artikel 14 VersG anders doet vermoeden, de plicht om een 'Versammlung' aan te melden niet absoluut is. Niet-aangemelde 'Versammlungen' die spontaan ontstaan, zogenaamde 'Spontanversammlungen', vallen ook onder het beschermingsbereik van artikel 8 lid 1 GG. Consequentie hiervan is dat evenementen die in beginsel niet onder het begrip 'Versammlung' vallen, wel tot een 'Versammlung' in de zin van artikel 8 lid 1 GG gerekend kunnen worden doordat de deelnemers spontaan eensgezind een politieke mening beginnen te ventileren.[32]

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 'Spontanversammlungen' in enge zin en in ruime zin. 'Spontanversammlungen' in enge zin, ook wel 'Sofortversammlungen', vinden onmiddellijk plaats zonder te zijn voorbereid. Bij 'Spontanversammlungen' in ruime zin, ook wel 'Eilversammlungen' bestaat er slechts een korte tijd tussen het moment dat besloten wordt tot de 'Versammlung' en het moment dat de 'Versammlung' plaatsvindt. Om de beide soorten 'Spontanversammlungen' vrij te waren van de aanmeldingsplicht van artikel 14 VersG worden er verschillende juridische constructies gehanteerd.[33]

Bij 'Spontanversammlungen' in enge zin geldt artikel 14 VersG niet, aangezien er geen duidelijke 'Veranstalter' is. Artikel 14 VersG bepaalt immers dat er een aanmeldingsplicht geldt voor degene die het voornemen heeft een 'öffentliche Versammlung unter freiem Himmel (…) zu veranstalten'.

Bij 'Spontanversammlungen' in ruime zin is er wel een 'Veranstalter', maar kan doorgaans niet worden voldaan aan de 48-uren aanmeldingsplicht. De organisator dient dan in elk geval zo snel mogelijk de 'Versammlung' aan te melden.[34]

Bij zogenaamde 'Großdemonstrationen' is het volgens het Bundesverfassungsgericht in principe noodzakelijk dat de 'Versammlung' wordt aangemeld, aangezien de politie anders niet de nodige (voorzorgs)maatregelen kan nemen om de 'Versammlung' in goede banen te leiden.[35]

Dietel, Gintzel en Kniesel schrijven dat de Versammlungsgesetz een leemte vertoont ten aanzien van 'Spontanversammlungen'. Bij de totstandkoming van deze wet in 1953 was de wetgever wel bekend met dit fenomeen, maar heeft hij ervan afgezien om hiervoor een regeling te treffen in de wet. Waarom weten Dietel, Gintzel en Kniesel niet precies: misschien vond de wetgever 'Spontanversammlungen' in de regel niet toelaatbaar, of misschien vond hij ze wel toelaatbaar, maar een casuïstische regeling niet doelmatig. Bij de wijziging van de Versammlungsgesetz in 1978 is de vraag gesteld of de 'Spontanversammlung' geen aparte regeling in de wet behoeft. Het hieruit voortvloeiende verzoek aan de bevoegde bondsminister om de noodzakelijkheid van een aparte regeling uitgebreid te onderzoeken, leidde echter niet tot een aanpassing van de wet. Daaruit trekken Dietel, Gintzel en Kniesel de conclusie dat de wetgever een aparte 'Spontanversammlung'-regeling niet noodzakelijk acht.[36]

---

[31] Kniesel 1992, 863.

[32] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985 (2398-2400) (Brokdorf); zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 246-247; Schenke 2009, p. 229.

[33] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 245-247; Schenke 2009, p. 368-369.

[34] Zie ook BVerfG 26 oktober 2004, *NVwZ* 2005, 80; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 247; Schenke 2009, p. 229.

[35] Schenke 2009, p. 230; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2398-2400) (Brokdorf).

[36] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 248.

5.3 Samenvatting

Artikel 8 GG bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben om zonder kennisgeving manifestaties te houden. Desalniettemin vereist artikel 14 VersG een kennisgeving voor 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge'. Volgens het Bundesverfassungsgericht en de literatuur is die plicht niet absoluut: 'Versammlungen' die spontaan ontstaan of op het laatste moment nog worden georganiseerd – zogenaamde 'Spontanversammlungen' –, zijn in beginsel niet kennisgevingplichtig. De Duitse wetgever heeft er tot op heden (nog) van afgezien om deze rechtsregel te vertalen in een wetswijziging.

6 Differentiatie kennisgevingplicht in het Engelse recht

6.1 Human Rights Act en Public Order Act

Sinds de Human Rights Act 1998 waarin het EVRM wordt getransformeerd tot nationaal geldend recht kent men in Engeland een expliciet recht op betogen. Het recht was eerder echter al geregeld in de Public Order Act 1986 (POA). Deze wet maakt onderscheid tussen enerzijds 'public assemblies' – statische manifestaties op openbare plaatsen – waarvoor geen kennisgevingvereiste geldt en anderzijds 'public processions' – bewegende manifestaties op openbare plaatsen – die wel aangemeld dienen te worden. Artikel 11 lid 1 en 2 POA bepalen:

> (1) Written notice shall be given in accordance with this section of any proposal to hold a public procession intended
> (a) to demonstrate support for or opposition to the views or actions of any person of body of persons,
> (b) to publicise a cause or campaign, or
> (c) to mark or commemorate an event,
> unless it is not reasonably practicable to give any advance notice of the procession.
> (2) Subsection (1) does not apply where the procession is one commonly or customarily held in the police area (or areas) in which it is proposed to be held (…).

De daarbij behorende kennisgevingtermijn bedraagt zes dagen. Indien niet aan deze termijn voldaan kan worden, dient de manifestatie in elk geval zo snel als redelijkerwijs mogelijk aangemeld te worden. Daarbij geldt ingevolge artikel 11 lid 5 en 6 POA geen minimumtermijn. Indien de organisatoren niet voldoen aan de kennisgevingplicht maken zij zich schuldig aan een overtreding, aldus artikel 11 lid 7 POA.

Indien personen onmiddellijk willen reageren op een plotselinge gebeurtenis zijn zij bevoegd een 'ad hoc march' te organiseren, zo volgt uit onder meer de Green Paper bij de Public Order Act 1989. Hierin worden voorbeelden gegeven van 'ad hoc marches': 'a march to the embassy of a foreign power which had announced that one of its political prisoners was tob e executed within 24 hourts, or, on a more local level, a march against a factory closure or in favour of a pedestrian crossing outside a school after a fatal road accident'.[37]

Het Engelse recht lijkt een verdragsconforme regeling van het betogingsrecht te bevatten, zo schrijft Mead. Het is in lijn met het arrest Bukta/Hongarije waarin het EHRM oordeelt dat manifestaties niet in alle gevallen verboden mogen worden vanwege het enkele ontbreken

[37] Review of the Public Order Act 1936 and related legislation, Cmnd. 7891, § 68; zie ook Bonner & Stone 1987, § 213-214.

van een (tijdige) kennisgeving.[38]

6.2 Serious Organised Crime and Police Act

Op grond van de Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA) geldt sinds 2005 een strenger regime met striktere voorwaarden in speciaal hiertoe aangewezen gebieden. In zodanige gebieden – waaronder de directe omgeving van de Houses of Parliament – wordt ten eerste geen onderscheid gemaakt tussen statische of bewegende ‘protests’. Voor alle soorten ‘protests’ geldt een kennisgevingvereiste. Ten tweede dient de kennisgeving van een demonstratie minimaal zes dagen van tevoren ingediend te worden. Als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, dan zo snel mogelijk, en in elk geval 24 uren voor de demonstratie, zo bepalen artikelen 132-133 SOCPA.

Het ‘Joint Committtee on Human Rights’ uit in 2009 stevige kritiek op deze artikelen van de Serious Organised Crime and Police Act: ‘Advance notification of protest around Parliament should be encouraged by the Metropolitan Police, in order to facilitate safe protest, but should not be a legal requirement and no sanction should apply to those who choose not to notify the police of their intention to protest solely by reason of that choice.’[39]

Voor de Engelse regering was deze kritiek reden om aan te kondigen de desbetreffende bepalingen in de Serious Organised Crime and Police Act te schrappen.[40] Inmiddels is in artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011 hieraan gevolg gegeven.[41]

6.3 Samenvatting

Het Engelse recht hanteert een kennisgevingplicht voor ‘public processions’, dat zijn bewegende manifestaties op openbare plaatsen. Statische manifestaties zijn niet kennisgevingplichtig. Uit de Engelse wetgeschiedenis lijkt te volgen dat ook voor ‘ad hoc marches’ – spontane manifestaties – geen kennisgevingplicht geldt. Recente wetsbepalingen die op speciaal daartoe aangewezen locaties een strikter kennisgevingplichtregime hanteerden, zijn na kritiek van een Engels mensenrechtencomité ingetrokken.

7 Differentiatie kennisgevingplicht in rechtsvergelijkend perspectief

Het internationale recht beveelt differentiatie in de kennisgevingplicht aan. In tegenstelling tot in Duitsland en Engeland wordt in Nederland echter geen onderscheid gemaakt tussen manifestaties op openbare plaatsen die wel en die niet kennisgevingplichtig zijn. De Nederlandse Wet openbare manifestaties biedt die mogelijkheid echter wel aan gemeenteraden. Dat is een bewuste keuze van de wetgever geweest.

De centrale vraag waarop in dit hoofdstuk moet worden geantwoord is of de ruimte die de formele wetgever bewust laat aan gemeenteraden niet door de wetgever zelf moet worden ingevuld naar het voorbeeld van de regelingen van de kennisgevingplicht in het Engelse recht. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties pleitte de regering ervoor om dit

[38] Mead 2010, p. 173.
[39] Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2008-09 HL Paper 47, HC 320, p. 36.
[40] The Government Reply to the Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights, mei 2009, p. 8-9.
[41] Artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011: ‘Sections 132 to 138 of the Serious Organised Crime and Police Act 2005 (which regulate demonstrations and use of loudspeakers in the vicinity of Parliament) are repealed’.

over te laten aan de lokale overheden omdat, zo stelde zij, de regeling van de betoging nauw verband houdt met de plaatselijke openbare orde, gemeenten met de regulering van deze manifestaties gedurende de jaren waardevolle ervaring hebben opgedaan en vanwege de reflex van deze manifestaties op de plaatselijke samenleving. De formele wetgever zou met betrekking tot dit onderwerp op een te grote afstand van de plaatselijke samenleving staan. Om die reden zou de regeling van de betoging een plaatselijk kenmerk dienen te behouden.[42]

Gemeenteraden maken tot nu toe echter op geen enkele manier onderscheid in hun APV tussen spontane en niet-spontane manifestaties, noch tussen kleinschalige statische manifestaties en grootschalige bewegende manifestaties. Spontane en kleinschalige statische manifestaties worden op geen enkele manier uitgezonderd van het kennisgevingvereiste. Vrijwaring past echter niet alleen perfect in het brede streven naar vermindering van de regeldruk, maar sluit ook goed aan bij de wensen van internationale gremia.

In gemeenten bestaat weerstand tegen differentiatie van de kennisgevingplicht: hoe een helder onderscheid te maken zonder dat dit leidt tot verwarring bij het publiek, is een van de vragen die opkomt. Bovendien bestaat op gemeentelijk niveau de vrees dat de greep op en de controle van de openbare ruimte hierdoor afneemt en de kans op ongeregeldheden en overlast toeneemt.

Die bezwaren zijn zeker niet irreëel. Het ontwerpen van een voor een breed publiek begrijpelijk en helder onderscheid tussen wel en niet-kennisgevingplichtige manifestaties is inderdaad geen sinecure. Want wanneer kan een manifestatie als spontaan worden gekenschetst en wanneer niet? Het uitgangspunt van onze Grondwet en ook de Wet openbare manifestaties is dat de inhoud van een manifestatie geen enkele rol mag spelen bij het al dan niet toelaten ervan. In dit verband kan een beoordeling zich nauwelijks onttrekken aan een meer inhoudelijke beoordeling. Of een manifestatie spontaan is opgeweld, hangt immers sterk samen met de vraag of de inhoud een spontane reactie is op een plotselinge, actuele en concrete gebeurtenis.

Hierover kan men echter heel verschillend denken.[43] Of een manifestatie een reactie is op een actuele en concrete gebeurtenis, valt vaak redelijkerwijs wel vast te stellen. Zolang de burgemeester en het OM zich verre houden van een inhoudelijke appreciatie van de betoging – eenvoudiger gezegd van het standpunt dat manifestanten innemen – is dit volkomen in lijn met ons grondwettelijke vertrekpunt.

Hoe verdedigbaar is het vanuit het perspectief van de handhaving van de openbare orde om kleinschalige statische manifestaties te vrijwaren van de kennisgevingplicht? De grootte van een manifestatie zegt weinig of niets over de (te verwachten) wanordelijkheden waarmee zij gepaard gaat. Kleinschalige manifestaties met diametraal tegenover elkaar staande controversiële standpunten die op hetzelfde moment op dezelfde locatie plaatsvinden, vragen van de burgemeester in de regel meer voorbereiding dan één grootschalige ‘neutrale’ manifestatie. Bovendien is het goed mogelijk dat een geplande kleinschalige manifestatie uitgroeit tot een grootschalige manifestatie nu het een ieder vrij staat om zich bij een manifestatie aan te sluiten.

Anderzijds tonen de Duitse en Engelse regelingen van de kennisgevingplicht aan dat differentiatie wel degelijk mogelijk is en niet hoeft te leiden tot verwarring, ongeregeldheden en overlast. Bovendien bestaat er enige verdragsrechtelijke druk om hiertoe over te gaan. Dif-

---

[42] *Kamerstukken I* 1976/77, 13 872, nr. 55a, p. 13 en 24 en nr. 55b, p. 22 e.v.; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 5.

[43] De OSCE/ODIHR beveelt aan ‘to recognize and expressly provide in the law for spontaneous assemblies where timely notification is not possible of practicable (such as in cases where an assembly responds to an event that could not reasonably have been anticipated); such assemblies should be exempt from the requirement for prior notification’, OSCE/ODIHR 2014, p. 10.

ferentiatie in de kennisgevingplicht sluit tevens naadloos aan bij de opvattingen van de grondwetgever in 1983 over de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid. Wij zijn daarom van mening dat spontane statische manifestaties dienen te worden uitgezonderd van de kennisgevingplicht. Voor andere betogingen ontbreekt de noodzaak om dit te doen, mits de kennisgevingtermijn uniform in de wet op een maximaal aantal uren wordt vastgesteld.

Overigens staat de letterlijke tekst van artikel 5 Wom – 'de burgemeester kan *naar aanleiding van een kennisgeving* voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven' – er volgens ons niet aan in de weg dat de burgemeester ook bij een niet-kennisgegeven manifestatie van deze bevoegdheid mag gebruikmaken.

De strafrechter van de Rechtbank Amsterdam was – volgens ons ten onrechte – een ander oordeel toegedaan. De burgemeester zou gezien de letterlijke tekst van artikel 5 Wom geen gebruik mogen maken van deze bevoegdheid bij niet ter kennis gebrachte manifestaties. De rechter overweegt daarbij dat, met name nu het een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd recht betreft, gebruikmaking van de beperkende bevoegdheid ex artikel 5 Wom enkel is toegestaan op de juiste en voorgeschreven manier.[44]

Brouwer en Schilder schrijven bij dit vonnis dat deze strikte lezing effecten heeft die de wetgever niet kan hebben bedoeld. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat als de burgemeester weet dat een betoging wordt georganiseerd, maar de formele kennisgeving uitblijft, hij in geval van vrees voor (ernstige) wanordelijkheden genoodzaakt is om zwaardere grondrechtbeperkende middelen in te zetten zoals een noodbevel of noodverordening. Om deze en andere wetshistorische en systematische redenen zouden de woorden 'naar aanleiding van' niet op de manier van de Amsterdamse rechter moeten worden uitgelegd.[45]

Een laatste opmerking ten slotte betreft het in rekening brengen van legeskosten door 'gemeenten' voor het kennisgeven van een betoging.[46] Die praktijk verhoudt zich zeer slecht met de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid,[47] alsook met verdragsrechtelijke uitgangspunten. In de regelgeving van andere landen is het in rekening brengen van kosten aan manifestanten niet aan de orde. In de Wet openbare manifestaties zou een verbod dienen te worden opgenomen om legeskosten te heffen.

8 Conclusie

Naar het voorbeeld van het Duitse en Engelse recht en overeenkomstige de aanbevelingen van internationaalrechtelijke organisaties dient de Wet openbare manifestaties een onderscheid te maken tussen manifestaties waarvoor wel en manifestaties waarvoor geen kennisgevingvereiste geldt. De spontane statische manifestatie dient te worden gevrijwaard van de kennisgevingplicht.

---

[44] Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013, 68, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

[45] Zie uitgebreid daarover de punten 2-12 van de annotatie van J.G. Brouwer en A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013, 68; zie in gelijke zin de annotatie van B. Roorda onder Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *JG* 2013, 20.

[46] Zie de gemeentelijke websites van Grave (€ 8,00); Weststellingwerf (€ 8,00); Eersel (€ 13,84); Heeze-Leende (€ 17,50); Westland (€ 21,90); Ermelo (€ 22,00); Hilvarenbeek (€ 34,25); Rijnwaarden (€ 39,85); Oirschot (€ 42,20); Urk (€ 42,60); Westervoort (€ 54,85); Steenbergen (€ 72,00); Apeldoorn (€ 93,30); Veldhoven (€ 99,40); Hardinxveld-Giessendam (€ 100,60); zie Roorda 2015, § 2.2.

[47] Dit lijkt ook te volgen uit Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105, *Belastingblad* 2001, 308.

Hoofdstuk 4
Kennisgevingtermijn

1 Inleiding

De Wet openbare manifestaties laat de gemeenteraad vrij in het stellen van regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving voor het houden van een manifestatie moet zijn gedaan. De wetgever gaat er blijkens de memorie van toelichting alsmede de overgangsbepaling van de Wet openbare manifestaties (artikel VI Wom) van uit dat gemeenten de kennisgevingtermijn zo kort mogelijk houden. Gedacht wordt aan een termijn van 24 of 48 uren. Lange termijnen zouden frustrerend werken.[1]

Desalniettemin zijn er gemeenten die in hun APV lange en soms zelfs zeer lange kennisgevingtermijnen hanteren.[2] De vraag in dit hoofdstuk is of deze discrepantie tussen de bedoeling van de wetgever enerzijds en gemeentelijke APV's anderzijds in de Wet openbare manifestaties moet worden weggewerkt door een maximum kennisgevingtermijn vast te leggen.[3]

2 Praktijkgedachten over de kennisgevingtermijn

2.1 Inleiding

Om een goed idee te krijgen van wanneer een evenwichtige balans bestaat tussen enerzijds het belang van de manifestant om zo snel mogelijk in actie te kunnen komen en anderzijds het belang van de burgemeester en de politie bij de handhaving van de openbare orde hebben wij een aantal betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten twee vragen voorgelegd:

(1) Want vindt u een evenwichtige kennisgevingtermijn waarin voldoende rekening wordt gehouden met zowel de belangen van de demonstrant als die van de bestuurders die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde?

(2) Het Bureau voor Democratische Instellingen en Rechten van de Mens, dat onderdeel uitmaakt van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), uit in een rapport van 17 december 2014 kritiek op Nederland. Het Bureau is van mening dat de kennisgevingtermijn niet per gemeente mag variëren. Is het volgens u noodza-

[1] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18-20; zie ook Brouwer en Schilder 2013, (T&C OO&V), artikel 4 Wom, aant. 3.

[2] Artikel 2.1.2.2 APV gemeente Krimpen aan den IJssel hanteert een kennisgevingtermijn van maar liefst vier weken; uit een onderzoek van 2012 blijkt dat ongeveer 9% van de Nederlandse gemeenten een termijn van 96 uren of langer hanteert, zie Roorda 2012a.

[3] Dit hoofdstuk bouwt voort op Roorda 2012a.

kelijk in de Wet openbare manifestaties een uniforme dan wel een maximale kennisgevingtermijn op te nemen?

De antwoorden die de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze twee vragen geven, zetten we hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 uiteen.

2.2 Evenwichtige kennisgevingtermijn

Gemeente Amsterdam
De beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam stelt dat een redelijke termijn afhankelijk is van de omvang van een gemeente. In een kleine gemeente waar minder expertise aanwezig en minder ervaring bestaat met demonstraties is er wel iets voor te zeggen om een langere kennisgevingtermijn te hanteren dan bij grotere gemeenten waar die expertise en ervaring wel bestaat. Hij benadrukt in dit verband aan de demonstranten zoveel mogelijk ruimte te willen geven. Hoe meer de burgemeester, de APV dan wel de politie clausuleert, kadert en ingrijpt, hoe minder er van de betogingsvrijheid overblijft. Een relatief lange kennisgevingtermijn – ook al heeft die het gerechtvaardigde doel om voldoende tijd te hebben om demonstraties in goede banen te leiden – is hoe dan ook een beperking van de betogingsvrijheid. Voor de gemeente Amsterdam werkt een termijn van 24 uren naar beide zijden goed.

Politie Amsterdam
De in Amsterdam gehanteerde termijn van 24 uur is een redelijk termijn, zo stellen de geïnterviewde personen van de Amsterdamse politie. Wanneer er behoefte aan bestaat – bijvoorbeeld indien de gemoederen in de samenleving hoog oplopen – kan zelfs met deze relatief korte termijn soepel worden omgegaan. Althans, indien in het overleg tussen gemeente, demonstratieorganisatie en politie en eventueel ook met de brandweer en het GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio), geen barrières worden opgeworpen. Als voorbeeld wordt genoemd de manifestatie op de Dam na de moord op Theo van Gogh. Die kon nog dezelfde dag plaatsvinden.

Opvallend is de laatste opmerking van de betogingsrechtelijke experts van de Amsterdamse politie: ‘Aangezien in de praktijk de termijn geen harde grens/voorwaarde lijkt te zijn, is de 24-uurs termijn prima te hanteren.’ Met andere woorden, zij hechten geenszins aan de termijn van 24 uren, die zou ook korter kunnen.

Gemeente & politie Den Haag
Namens de gemeente en politie Den Haag wordt geschreven: ‘In principe is 48 uur een goede termijn. Die kan echter wel gedoe geven als er vlak voor het weekend wordt aangemeld. Daarom is de door Den Haag gehanteerde 96 uur een redelijke termijn die in de praktijk nooit problemen geeft.’

Gemeente Rotterdam
De adviseur van de gemeente Rotterdam schrijft: ‘In Rotterdam houden we 48 uur als kennisgevingstermijn aan, weekenden en feestdagen niet meegerekend. De meeste aanmeldingen vallen in dat tijdsbestek en zelfs nog ruim daarvoor. Er zijn ook meldingen die een dag van tevoren worden gedaan en ook deze pakken we dan op. Het afgeven van een bewijs van kennisgeving met voorwaarden hierin gesteld is dan wel lastiger te realiseren.’

Politie Rotterdam
De teamchef van de politie Rotterdam geeft aan een termijn van minimaal een week redelijk te vinden, omdat de politie voorbereidingstijd nodig heeft en om te voorkomen dat wijzigingen van de werkroosters nodig zijn. Het kost namelijk geld als werkroosters minder dan vier dagen van tevoren nog gewijzigd moeten worden.

Gemeente & politie Utrecht
De demonstratie-experts van de gemeente en politie Utrecht schrijven dat zij een termijn van 48 uur prefereren. In de Utrechtse APV staat echter een termijn van 24 uur, maar die vinden zij aan de korte kant vanwege informatie-inwinning en het prepareren op een demonstratie. ‘Feitelijk kan er op zaterdag een kennisgeving worden gedaan voor een demonstratie op zondag met de kans dat de kennisgeving niet wordt gezien.’

2.3 Maximum of vaste kennisgevingtermijn in de Wet openbare manifestaties

Gemeente Amsterdam
De Amsterdamse gemeente-beleidsadviseur is geen geharnaste tegenstander van het vastleggen van een maximale kennisgevingtermijn in de Wet openbare manifestaties. Het nadeel hiervan kan volgens hem wel zijn dat er een signaal van uitgaat dat een kennisgevingtermijn van vier dagen in alle gemeenten een goede termijn is. Mogelijk nemen gemeenten de termijn van vier dagen dan klakkeloos over, terwijl een kortere termijn natuurlijk de voorkeur verdient.

Politie Amsterdam
Vanuit de politie in Amsterdam wordt ervoor gepleit om een uniforme kennisgevingtermijn, bij voorkeur van 24 uur, in de Wet openbare manifestaties op te nemen. Eventueel zou ook een kennisgevingplicht kunnen worden ontdaan van een termijn.

Gemeente & politie Den Haag
De betogingsrechtelijke expert van de gemeente en politie Den Haag plaatst bij het rapport van de OVSE, waarin kritiek wordt geuit op het feit dat in Nederland de kennisgeving per gemeente kan verschillen en ook daadwerkelijk verschilt, een aantal kanttekeningen. Volgens hem kunnen burgers altijd bezwaar maken tegen de lengte van een kennisgevingtermijn bij de rechter. Zo belangrijk is het derhalve niet welke termijn in de verordening staat. ‘De wet kan beter op andere punten worden aangepast. Bovendien vragen de specifieke omstandigheden van een gemeente juist om een bepaalde kennisgevingstermijn. Zo is voor Den Haag, als stad waar 1.500 demonstraties per jaar plaatsvinden, een termijn van 96 uur nodig om alle aangemelde demonstraties in goede banen te kunnen leiden. In gemeenten waar veel minder demonstraties gehouden worden, zou de termijn waarschijnlijk korter kunnen zijn.’

Gemeente Rotterdam
Vanuit de gemeente Rotterdam wordt aangegeven dat het de voorkeur geniet om de kennisgevingtermijn in de Wet openbare manifestaties te regelen.

Politie Rotterdam
Wijziging van de Wet openbare manifestaties is volgens de Rotterdamse politieteamchef niet noodzakelijk. De politie komt er met de demonstranten haast altijd uit.

Gemeente & politie Utrecht
De geïnterviewde personen van de gemeenten en politie Utrecht geven aan het prima te vinden om de kennisgevingtermijn eenduidig in de wet te regelen. ‘Voor de organisatoren schept dit duidelijkheid omdat het landelijk beleid gelijk wordt getrokken. Bovendien menen zij dat er duidelijkheid moet komen op welke wijze de kennisgeving moet worden ingediend.

2.4 Samenvatting

Over een evenwichtige kennisgevingtermijn zijn demonstratie-experts van de vier grote steden het niet eens. Een termijn van 48 uren, waarbij de weekenden en feestdagen niet worden meegerekend, lijkt voor iedereen acceptabel. Op die manier is er in de regel voldoende tijd om eventuele voorzorgsmaatregelen te treffen. Een langere termijn zou het betogingsrecht onnodig frustreren.

De vraag of de Wet openbare manifestaties een maximum of vaste kennisgevingtermijn moet vaststellen wordt door het merendeel van de geïnterviewde demonstratie-experts bevestigend beantwoord. Kritiek is er ook: sommige gemeenten hebben een langere termijn nodig terwijl anderen met een kortere kunnen volstaan. Een vaste kennisgevingtermijn is daarom niet wenselijk.

3 Kennisgevingtermijn en het internationale recht

3.1 Aanbevelingen en rapportages

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie schrijven in hun ‘Guidelines’ dat de kennisgevingtermijn niet onnodig lang mag zijn, maar tegelijkertijd voldoende tijd moet geven aan de autoriteiten om voorbereidingen te treffen en een ontvangstbevestiging af te geven. Ook zou die termijn partijen voldoende tijd moeten laten om opgelegde beperkingen bij de rechter aan te vechten. Een termijn van niet meer dan een paar dagen zou in elk geval moeten volstaan volgens de ‘Guidelines’. Landen dienen niet te strikt vast te houden aan een wettelijke kennisgevingtermijn, deze is slechts indicatief.[4]

Uit een onderzoek van de OSCE/ODIHR van december 2014 blijkt dat de kennisgevingtermijnen die men in de negen onderzochte landen hanteert nogal van elkaar verschillen. Zij lopen uiteen van 24 uren tot tien dagen.[5] Eén van deze landen, Bulgarije, kent verschillende kennisgevingtermijnen voor verschillende soorten manifestaties: voor samenkomsten bedraagt de termijn 48 uren, voor manifestaties 72 uren.

Tsjechië hanteert een gereduceerde kennisgevingtermijn in geval van spontane manifestaties. Hetzelfde geldt voor Albanië (3 uren), Spanje (24 uren)[6] en Bulgarije (24 uren bij samenkomsten, 48 uren bij manifestaties). De OSCE/ODIHR is van mening dat dit positief is, maar plaatst daarbij wel de kanttekening dat duidelijk omschreven moet worden in welke gevallen er gesproken kan worden van spontane manifestaties, omdat dit anders kan leiden tot misbruik en willekeur.[7]

[4] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 64; zie ook OSCE/ODIHR 2014, p. 27.
[5] 24 uren (gemeente Amsterdam), 48 uren (Griekenland, Portugal, gemeente Almelo), drie dagen (Albanië, Frankrijk), vier dagen (gemeente Den Haag) vijf dagen (Montenegro, Tsjechië) en tien dagen (Spanje).
[6] Per 1 juli 2015 treedt in Spanje een nieuwe wet in werking waarin het recht om te demonstreren drastisch aan banden wordt gelegd, zie Roorda 2015d.
[7] OSCE/ODIHR 2014, p. 28 en 32.

Van organisatoren mag verwacht worden dat zij een spontane manifestatie zo snel als redelijkerwijs mogelijk aanmelden, omdat alleen dan in redelijkheid van de autoriteiten verwacht kan worden dat zij hun positieve verplichting om de manifestatie te beschermen nakomen, de openbare orde handhaven en de rechten en vrijheden van anderen blijven garanderen.[8]

In Tsjechië is wettelijk vastgelegd dat een kennisgeving niet meer dan zes maanden tevoren mag worden ingediend. Het vaststellen van een dergelijke termijn kan er volgens de OSCE/ODIHR aan bijdragen dat – voor zover landen bij simultane manifestaties een ‘first-come-first-served’ principe hanteren – de kans verkleind wordt dat partijen de betogingsvrijheid van anderen frustreren door (meerdere) manifestaties lang van te voren aan te melden.[9]

De OSCE/ODIHR is er weinig van gecharmeerd dat in Nederland de kennisgevingtermijn verschilt per gemeente en dat sommige gemeenten de weekenddagen wel meenemen in die termijn en andere niet. Dit zou de rechtsgelijkheid niet ten goede komen.[10]

Net als de OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie is Maina Kiai, de Speciale VN-Rapporteur inzake de fundamentele vergader- en verenigingsvrijheid, van mening dat de kennisgevingtermijn niet te lang mag zijn. Hij noemt 48 uren als voorbeeld van een redelijke termijn.[11]

3.2 Samenvatting

Internationaalrechtelijke organisaties bevelen aan een niet te lange en niet te korte kennisgevingtermijn te hanteren. Een te lange termijn frustreert de betogingsvrijheid, een te korte termijn maakt het voor de autoriteiten onmogelijk om eventuele voorbereidingen te treffen. Een termijn van 48 uren wordt genoemd als voorbeeld van een redelijke termijn. Verder wordt aanbevolen om een verkorte kennisgevingtermijn te hanteren in geval van spontane manifestaties.

De OSCE/ODIHR heeft kritiek op Nederland, omdat de kennisgevingtermijn per gemeente verschilt.

4 Kennisgevingtermijn in het Nederlandse recht

4.1 Wet openbare manifestaties

Artikel 3 lid 1 en artikel 4 lid 1 Wom bepalen dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen en voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Volgens artikel 3 lid 3 en artikel 4 lid 2 Wom dient de verordening onder meer te voorzien in regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan.

De regering geeft bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties aan dat zij de gemeenten keuzeruimte laat in het stellen van regels omtrent de kennisgeving en de ken-

[8] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 68-69.
[9] OSCE/ODIHR 2014, p. 28 en 31.
[10] OSCE/ODIHR 2014, p. 28 en 32.
[11] Maina Kiai 2012, p. 8.

nisgevingtermijn, zodat gemeenten al naar gelang de plaatselijke situatie en behoeften kunnen differentiëren. De regering heeft voor met name grote gemeenten, waar veel ervaring met manifestaties bestaat, echter wel een korte kennisgevingtermijn van één of twee dagen voor ogen. Dit blijkt ook uit de overgangsbepaling van artikel VI Wom waarin een kennisgevingtermijn van 48 uren wordt gehanteerd (onder a) en waarin wordt bepaald dat de burgemeester in bijzondere omstandigheden de termijn van 48 uren kan verkorten en een mondelinge kennisgeving voldoende kan verklaren (onder c).

De regering gaat er verder van uit dat gemeenten de kennisgevingtermijn zo kort mogelijk houden ‘Het ligt in de aard van vele van de manifestaties waar het hier om gaat – met name vele betogingen – dat het initiatief daartoe spontaan ontstaat en dat, wil de manifestatie maximaal effect hebben, zij op korte termijn moet kunnen plaatsvinden. Lange termijnen zouden hier frustrerend kunnen werken.’[12]

4.2 APV

De VNG heeft in artikel 2:3 lid 1 van haar model-APV aangegeven hoe de gemeenten een regeling bedoeld in de artikelen 3 en 4 Wom kunnen verwoorden:

> ‘Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan vóór de openbare aankondiging en ten minste … uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.’

Uit onderzoek blijkt dat de duur van de kennisgevingtermijn per gemeente aanzienlijk varieert per gemeente.[13] De kortste termijn die gehanteerd wordt is twaalf uren, de langste vier weken.[14] Ruim zeven op de tien gemeenten heeft een kennisgevingtermijn van 48 uren, minder dan een op de tien een termijn van 96 uren of langer.

De gemeente Amsterdam hanteert een termijn van 24 uren. De weekend- en feestdagen worden daarbij niet meegerekend.[15] De kennisgevingtermijn van de gemeente Utrecht is eveneens 24 uren, maar zij rekent naast de weekend- en feestdagen de vrijdag vanaf 12:00 uur niet mee.[16] De gemeente Rotterdam hanteert een termijn van 48 uren.[17] In de gemeente Den Haag geldt een kennisgevingtermijn van 4 x 24 uren.[18]

Veel gemeenten, waaronder de G4, hebben in de APV bepaald dat van de kennisgevingtermijn kan worden afgeweken. In de gemeente Amsterdam is dit mogelijk indien de organisator wegens bijzondere omstandigheden niet in staat is te voldoen aan de kennisgevingtermijn. Hij dient de burgemeester dan zo spoedig mogelijk mondeling in kennis te stellen van het houden van de manifestatie. Als er naar het oordeel van de burgemeester geen sprake is van bijzondere omstandigheden, dan handelt de organisator in strijd met de APV.[19]

De burgemeester van Den Haag kan de termijn van 4 x 24 uren bekorten indien de aard of omvang van de betoging of vergadering zulks rechtvaardigen.[20] In de gemeente Rotterdam kan de burgemeester in bijzondere gevallen een mondelinge kennisgeving, gedaan binnen de

12 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 18.
13 Roorda 2012a, § 3; Roorda 2015a, p. 174.
14 Zie artikel 2:3 APV Heemstede respectievelijk artikel 2.1.2.2 APV gemeente Krimpen aan den IJssel.
15 Zie artikel 2:32 lid 2 en 6 APV Amsterdam.
16 Artikel 2:6 lid 1 en 4 APV Utrecht.
17 Artikel 2:3 lid 1 APV Rotterdam.
18 Artikel 2:3 lid 1 APV Den Haag.
19 Artikel 2.23 lid 4 en 5 APV Amsterdam.
20 Artikel 2:3 lid 2 APV Den Haag.

termijn van 48 uren, in behandeling nemen.[21] En de Utrechtse APV verleent de burgemeester de bevoegdheid om in bijzondere omstandigheden de kennisgevingtermijn te verkorten en een mondelinge kennisgeving in behandeling te nemen.[22]

4.3 Nationale ombudsman en minister

De Nationale ombudsman schrijft in het rapport 'Demonstreren staat vrij' niet in te zien waarom de aanmeldprocedure bij bijvoorbeeld demonstraties naar aanleiding van actuele kwesties of statische acties waaraan maar een handvol demonstranten deelneemt en de hulpmiddelen (bijv. spandoeken) van bescheiden omvang zijn, grotendeels dezelfde is als bij meer omvangrijke demonstraties. Het argument dat het moeilijk is te onderscheiden tussen kleine en grote demonstraties overtuigt de Nationale ombudsman niet. Het heeft de voorkeur van de Nationale ombudsman dat de mogelijkheid om de kennisgeving in geval van spontane manifestaties sneller af te handelen, expliciet wordt vastgelegd zodat daarover voor demonstranten geen onduidelijkheid kan bestaan. Bovendien, zo stelt hij, zou anders de indruk gewekt kunnen worden dat met deze afwijkingsmogelijkheid willekeurig wordt omgegaan.[23]

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schrijft in een reactie op het rapport van de Nationale ombudsman dat hij wijziging van de wet op het gebied van de termijn waarop een kennisgeving voorafgaand moet worden gedaan, niet noodzakelijk acht, aangezien de wet zelf geen termijn voorschrijft. De minister vindt de lokale verschillen op dit punt aanvaardbaar, 'mits er rekening mee wordt gehouden dat de actualiteit het kanaliseren van meningsuitingen en emoties in de vorm van demonstraties in sommige situaties wenselijk maakt'.[24]

4.4 Literatuur

Loof stelt in 2007 dat de in de Haagse APV neergelegde relatieve lange kennisgevingtermijn van 4 x 24 uren door de Hoge Raad acceptabel is geacht, vooral vanwege de bijzondere omstandigheden in de stad Den Haag, zoals de aanwezigheid van veel instanties in de stad waar groepen willen demonstreren, de vele aanmeldingen en de beperkte ruimte in de stad. Loof baseert zich hierbij op een arrest van de Hoge Raad van 17 oktober 2006, waarin de cassatierechter overigens niet expliciet ingaat op de vraag of de lengte van de in Den Haag geldende kennisgevingtermijn al dan niet acceptabel is.[25] Loof is van mening dat de door vele andere gemeenten gehanteerde kortere termijn van 24 of 48 uren is te prefereren boven de Haagse termijn van 4 x 24 uren.[26]

Roorda zet in 2012 vraagtekens bij de betrekkelijk lange kennisgevingtermijn van de gemeente Den Haag. Gezien de termijnen die in de andere G4-gemeenten worden gehanteerd, de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties en het internationale recht is hij van mening dat die termijn korter zou moeten. Gemeenten zouden in hun verordening de kennisgevingtermijn moeten vaststellen op maximaal 48 uren, maar bij voorkeur op 24 uren.[27]

---

[21] Artikel 2:3 lid 2 APV Rotterdam.
[22] Artikel 2:6 lid 5 APV Utrecht.
[23] De Nationale ombudsman 2007, p. 14-15.
[24] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VII, nr. 57, p. 2.
[25] HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, r.o. 4.6-4.7; zie ook de conclusie van A-G Vellinga, ECLI:NL:PHR:2006:AU6741, r.o. 53-56.
[26] Loof 2007, § 5; zie ook Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 15-16 en 38.
[27] Roorda 2012a; zie daarover ook Buro Jansen & Jansen 2006, p. 125-129.

4.5 Samenvatting

De Wet openbare manifestaties laat het aan gemeenten over om regels te stellen omtrent de kennisgeving en de kennisgevingtermijn. De wetgever gaat er blijkens de parlementaire geschiedenis van uit dat gemeenten de kennisgevingtermijn zo kort mogelijk houden. Het merendeel van de gemeenten hanteert een termijn van 48 uren. De langste termijn die wordt gehanteerd is maar liefst vier weken. De verordeningen van bijvoorbeeld de G4 bepalen dat de burgemeester in bijzondere omstandigheden – bijvoorbeeld bij spontane manifestaties – kan afwijken van de kennisgevingtermijn.

De Nationale ombudsman meent dat de mogelijkheid om de kennisgeving in geval van spontane manifestaties sneller af te handelen, expliciet in de wet moet worden vastgelegd. De minister voelt hier weinig voor, hij vindt de lokale verschillen op dit punt aanvaardbaar zolang er rekening wordt gehouden met spontane manifestaties.

In de literatuur is men het erover eens dat de Haagse termijn van 4 x 24 uren te lang is en dat een kennisgevingtermijn maximaal 48 uren, maar bij voorkeur 24 uren zou moeten bedragen.

5 Kennisgevingtermijn in het Duitse recht

5.1 Grundgesetz

Artikel 8 lid 1 GG bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben ‘sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis zu versammeln’. Op grond van artikel 8 lid 2 GG wordt in Duitsland onderscheid gemaakt tussen enerzijds ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ die aan voorwaarden mogen worden onderworpen en anderzijds ‘Versammlungen in geschlossenen Räumen’ waarvoor dit niet geldt. ‘Versammlungen unter freiem Himmel’ worden nader geregeld in de Versammlungsgesetz (VersG),[28] een formele wet overeenkomstig het door de Grundgesetz gestelde ‘Parlementsvorbehalt’.[29]

5.2 Versammlungsgesetz

Artikel 14 lid 1 VersG verplicht degene die het voornemen heeft een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel’ of een ‘Aufzug’ te organiseren, de ‘Versammlung’ of ‘Aufzug’ minimaal 48 uren voor de bekendmaking ervan aan te melden.

5.3 Rechtspraak en literatuur

De kennisgevingtermijn van 48 uren verleent volgens de Duitse literatuur in beginsel de auto-

---

[28] De wetgevingscompetentie ten aanzien van het ‘Versammlungsrecht’ – het rechtsgebied dat het recht op ‘Versammlungsfreiheit’ regelt – is door een grondwetswijziging in 2006 overgeheveld van de bond naar de deelstaten van de Duitse bondsstaat. De deelstaten mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen, maar zolang de deelstaten van deze mogelijkheid nog geen gebruik hebben gemaakt, geldt de bondswet Versammlungsgesetz (VersG) in de deelstaten; zie Schenke 2009, p. 224.

[29] Schmidt 2010, p. 389.

riteiten voldoende tijd om – indien nodig – beperkingen en voorschriften op te leggen met betrekking tot bijvoorbeeld de manifestatieroute of -locatie.

Uit de Duitse rechtspraak en literatuur volgt dat bij ‘Spontanversammlungen’ die onmiddellijk plaatsvinden zonder te zijn voorbereid – zogenaamde ‘Spontanversammlungen’ in enge zin – geen kennisgevingplicht geldt, waardoor de kennisgevingtermijn ook niet meer ter zake doet. Bij ‘Spontanversammlungen’ waarbij er wel een organisator is, maar waarbij niet voldaan kan worden aan de 48-uren termijn – zogenaamde ‘Spontanversammlungen’ in ruime zin – vervalt de kennisgevingtermijn niet, maar wordt hij gemodificeerd. De organisator dient dan zo snel als mogelijk kennis te geven van de ‘Versammlung’.[30]

5.4 Samenvatting

Artikel 8 van de Duitse Grundgesetz garandeert alle Duitsers de vrijheid zich zonder aanmelding ‘zu versammeln’. De Duitse Versammlungsgesetz bepaalt desalniettemin dat een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel’ of een ‘Aufzug’ 48 uren voor de bekendmaking ervan aangemeld moet worden door de organisator. Indien de organisator niet kan voldoen aan deze termijn, dan dient hij de manifestatie zo snel mogelijk aan te melden.

6 Kennisgevingtermijn in het Engelse recht

6.1 Human Rights Act en Public Order Act

Sinds de inwerkingtreding van de Human Rights Act 1998 waarin het EVRM is getransformeerd in nationaal geldend recht kent men in Engeland een expliciet recht op betogen. Voorheen volgde dit impliciet uit de Public Order Act 1986 (POA). Deze wet maakt onderscheid tussen enerzijds statische openbare manifestaties – ‘public assemblies’ – waarvoor geen kennisgevingvereiste geldt en anderzijds zich voortbewegende openbare manifestaties – ‘public processions’ – die volgens artikel 11 POA wel aangemeld dienen te worden. De daarbij behorende kennisgevingtermijn bedraagt zes dagen. Indien aan deze termijn niet voldaan kan worden, dient de demonstratie in elk geval zo snel als redelijkerwijs mogelijk aangemeld te worden. Daarbij geldt geen minimumtermijn (artikel 11 lid 5 en 6 POA), zodat zij die onmiddellijk wensen te reageren op een plotselinge gebeurtenis, hiertoe de gelegenheid hebben.[31]

6.2 Serious Organised Crime and Police Act

Op grond van de Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA) heeft tussen 2005 en 2011 een strenger regime voor speciaal daartoe aangewezen gebieden gegolden. Op grond van de artikelen 132-138 SOCPA werd geen onderscheid gemaakt tussen statische of bewegende openbare manifestaties; voor beide soorten gold een kennisgevingvereiste. Ten tweede diende de kennisgeving voor een demonstratie minimaal zes dagen van tevoren ingediend te worden. Als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, dan zo snel mogelijk, en in elk geval 24 uren

[30] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985 (2398); Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 241 en 245-247; Schenke 2009, p. 229.

[31] Review of the Public Order Act 1936 and related legislation, Cmnd. 7891, § 68; zie ook Bonner & Stone 1987, § 213-214.

voor aanvang van de demonstratie.

Het ‘Joint Committee on Human Rights’ uitte in 2009 stevige kritiek op deze bepalingen; zij zouden een onevenredige inbreuk maken op de betogingsvrijheid.[32] Die kritiek heeft ertoe geleid dat de regering de betreffende SOCPA-bepalingen in 2011 schrapte.[33]

6.3 Literatuur

Mead is dé specialist in Engeland als het gaat om het recht om te betogen. Hij concludeert dat de huidige Engelse wetgeving – lees: de Public Order Act 1986 – ten aanzien van de kennisgevingtermijn in overeenstemming lijkt met het EVRM, gezien ook het arrest Bukta/Hongarije waarin het Europese Hof oordeelt dat een al te strikt vasthouden aan een minimum kennisgevingtermijn een schending van artikel 11 EVRM oplevert.[34]

6.4 Samenvatting

In Engeland geldt op grond van de Public Order Act 1986 enkel een kennisgevingplicht voor ‘public processions’ dat wil zeggen zich voortbewegende openbare manifestaties. De bijbehorende kennisgevingtermijn bedraagt zes dagen. Als hieraan niet kan worden voldaan, dan dient de manifestatie zo snel als mogelijk worden aangemeld. Een strikter regime voor speciaal daartoe aangewezen gebieden is een aantal jaren geleden ingetrokken omdat het een onevenredige inbreuk zou maken op de betogingsvrijheid.

7 Kennisgevingtermijn in rechtsvergelijkend perspectief

Internationaalrechtelijke organisaties bevelen aan een niet te lange, maar ook een niet te korte kennisgevingtermijn te hanteren. Een termijn van 48 uren wordt genoemd als een redelijke termijn.

In tegenstelling tot in Duitsland en Engeland zijn in Nederland de lokale autoriteiten bevoegd regelingen te treffen ten aanzien van de kennisgevingplicht en -termijn voor manifestaties op openbare plaatsen. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten hanteert een kennisgevingtermijn van 48 uren. Sommige gemeenten hanteren een onevenredig lange termijn, tot vier weken toe. In Duitsland moet men een ‘öffentliche Versammlung unter freiem Himmel’ en een ‘Aufzug’ 48 uren *voor de bekendmaking* ervan aanmelden. In Engeland hanteert men enkel voor bewegende openbare manifestaties – ‘public processions’ – een kennisgevingplicht. De daarbij behorende termijn bedraagt zes dagen.

De onevenredig lange kennisgevingtermijnen in de APV van sommige Nederlandse gemeenten verhouden zich slecht tot de verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid.[35] Een oplossing is om naar het voorbeeld van de Duitse en Engelse demonstratiewetten in de Wet openbare manifestaties een vaste kennisgevingtermijn op te nemen. Gedacht kan worden aan een termijn van 48 uren. Hiermee zou tegemoet worden gekomen

---

[32] Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2008-09 HL Paper 47, HC 320, p. 36.

[33] Artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011: ‘Sections 132 to 138 of the Serious Organised Crime and Police Act 2005 (which regulate demonstrations and use of loudspeakers in the vicinity of Parliament) are repealed’.

[34] Mead 2010, p. 173.

[35] Zie hierover ook punt 14 van de annotatie van P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt onder EHRM 24 februari 2015, appl. nr. 30587/13 (Karaahmed/Bulgarije), *EHRC* 2015, 116.

aan de kritiek van het OSCE/ODIHR dat in Nederland de kennisgevingtermijn per gemeente verschilt.

Een andere – wellicht betere – oplossing is om in de Wet openbare manifestaties een maximum te stellen aan de kennisgevingtermijn die gemeenten mogen hanteren. Daarmee worden uitwassen voorkomen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de specifieke lokale verlangens. Om verschillende redenen kan het immers verdedigbaar zijn dat de ene gemeente een langere kennisgevingtermijn hanteert dan de andere. Het nadeel van deze oplossing is het onwenselijke signaal dat er mogelijk van uitgaat, namelijk dat het gestelde maximum voor alle gemeenten de juiste termijn zou zijn, terwijl sommige gemeenten ook nu al werken met een kortere termijn. Vanzelfsprekend heeft een zo kort mogelijke termijn vanuit het perspectief van de betogingsvrijheid de voorkeur.

Een al te strikt vasthouden aan de kennisgevingtermijn doet afbreuk aan de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. Het is daarom goed dat de verordeningen van onder meer de vier grootste Nederlandse gemeenten bepalen dat de burgemeester in bijzondere omstandigheden – bijvoorbeeld bij spontane manifestaties – kan afwijken van de kennisgevingtermijn. In Duitsland en Engeland gaat men nog een stap verder. In die landen geldt geen minimum kennisgevingtermijn indien een 'Versammlung' respectievelijk een 'procession' niet tijdig kan worden aangemeld. Het Duitse en Engelse regime biedt hierin meer betogingsrechtelijke bescherming dan het Nederlandse regime, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere belangen. Mede om die reden pleiten wij ervoor om, net als in het Duitse en Engelse recht is gedaan, ook in Nederland het regime in te voeren dat er geen kennisgevingtermijn geldt indien een manifestatie niet tijdig kan worden aangemeld. Naar het voorbeeld van de Engelse wet zou dit vastgelegd moeten worden in de Wet openbare manifestaties, net zoals dat overigens werd voorgesteld in het Voorontwerp Betogingenwet van 1967.[36] Er zijn geen valide argumenten die pleiten voor plaatselijk maatwerk.

8 Conclusie

In tegenstelling tot in Duitsland en Engeland mogen in Nederland lokale autoriteiten invulling geven aan de kennisgevingplicht en -termijn. Doorgaans is de invulling die daaraan wordt gegeven in overeenstemming met het internationale recht en vergelijkbaar met de invulling die het Duitse en Engelse recht hieraan geven: er wordt in de regel een redelijke termijn gehanteerd van ongeveer 48 uren en de burgemeester is in elk geval in de G4 bevoegd om van de kennisgevingtermijn af te wijken in geval van bijvoorbeeld spontane manifestaties.

Sommige gemeenten hanteren echter een onevenredig lange kennisgevingtermijn. Dit staat op gespannen voet met de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. Om die reden bevelen wij aan om in de Wet openbare manifestaties een maximum te stellen aan de minimumkennisgevingtermijn die gemeenten mogen vereisen. Dit maximum zou 48 uren moeten bedragen, met dien verstande dat gemeenten weekend- en feestdagen van deze termijn zouden mogen uitzonderen. Op die manier wordt voorkomen dat gemeenten nog onevenredige lange minimumkennisgevingtermijnen hanteren, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de wenselijkheid van plaatselijk maatwerk in dezen.

In het Duitse en Engelse recht is uitdrukkelijk bepaald dat als een 'Versammlung' respectievelijk 'procession' niet tijdig kan worden aangemeld, er geen minimum kennisgevingtermijn

[36] Zie uitgebreider hierover Schilder 1989, p. 91-92.

geldt. Hoewel bijvoorbeeld de G4 in Nederland al in hun verordeningen bepalen dat de burgemeester in bijzondere omstandigheden kan afwijken van de kennisgevingtermijn, zijn wij van mening dat in alle Nederlandse gemeenten de regel zou moeten gelden dat – indien tijdige aanmelding niet mogelijk is – de manifestatie zo snel mogelijk aangemeld dient te worden, zonder dat daarbij een kennisgevingtermijn geldt. Gelet op de grondrechtelijke belangen die in het geding zijn, verdient een uniforme landelijke regeling de voorkeur. Wij bevelen daarom aan deze regel in de Wet openbare manifestaties dwingend voor te schrijven. Kennisgeving zou in deze uitzonderlijke gevallen mondeling moeten kunnen plaatsvinden.

Hoofdstuk 5
Demonstratieve kampementen

1 Inleiding

Zoals we al in de introductie van deze evaluatie schreven zijn de laatste jaren in de samenleving extra belastende betogingsvormen opgekomen. In dit hoofdstuk beperken we ons specifiek tot het probleem van de (semi)permanente demonstratieve kampementen.[1] Op dit moment bestaat onduidelijkheid over hoe burgemeesters hiermee dienen om te gaan. De beperkingscriteria van artikel 2 Wom bieden onvoldoende soelaas om in dit verband regulerend dan wel verbiedend op te treden. Toch kunnen (semi)permanente kampementen in de praktijk niet voor onbepaalde duur worden getolereerd. Verschillende vragen rijzen in dit verband. Wat is de legitimatie voor beperkende maatregelen? Hoe lang is er nog sprake van grondwettelijke bescherming? Biedt de wet voldoende mogelijkheden om beperkingen op te leggen? Deze vragen blijven voorlopig actueel omdat bewegingen als Occupy hebben aangegeven ook in de toekomst door middel van tentenkampen hun mening collectief in het openbaar kenbaar te willen maken.[2]

2 Praktijkgedachten over demonstratieve kampementen

2.1 Inleiding

Ook in dit geval hebben we betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten vragen gesteld met betrekking tot (semi)permanente demonstratieve kampementen.

(1) De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 27 augustus 2014 in een Occupy-zaak geoordeeld dat een (semi)permanent demonstratief kampement na verloop van tijd grondwettelijke bescherming kan worden ontzegd. Vindt u dit een werkbaar criterium bij de regulering van (semi)permanente demonstratieve kampementen?

(2) a. Bent u van mening dat de wetgever een oplossing dient aan te dragen in de problematiek rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen?
b. En als u meent dat de wetgever hierin een oplossing moet aandragen, op welke manier zou dit vorm moeten krijgen?

---

[1] Dit hoofdstuk bouwt voort op Roorda 2015b.

[2] Zie onder meer Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder; Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332; Roorda 2012b; op 2 juli 2015 bericht de burgemeester van Amsterdam ons dat er in zijn gemeente een nieuw demonstratief kampement is opgezet.

De antwoorden die de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze vragen geven zetten wij hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 op een rij.

2.2 Werkbaarheid criterium van de Afdeling

Gemeente Amsterdam
De betogingsrechtelijke expert van de gemeente Amsterdam geeft aan dat de inhoud van de Afdelingsuitspraak van 27 augustus 2014 redelijk overeenkomt met wat Amsterdam heeft bepleit bij de rechter. Het uiten van een mening raakte op de achtergrond, de collectiviteit ook steeds meer. Het criterium dat de Afdeling stelt in deze uitspraak is bovendien volgens hem ook werkbaar ten aanzien van toekomstige kampementen. Het kan de basis vormen voor het beleid zoals Amsterdam dat nu voert. Die is als volgt: ’s nachts (na 23:00 uur) mag nog wel worden gedemonstreerd, maar niet gekampeerd. Tenten worden geweigerd na deze tijd. De burgemeester van Amsterdam baseert dit op de Afdelingsuitspraak van 27 augustus 2014 en het kampeerverbod uit de APV.

Politie Amsterdam
Het criterium dat de Afdeling aanreikt zou volgens de expert van de politie Amsterdam getoetst moeten worden aan de beperkingen die volgens de Wet openbare manifestaties en de Grondwet zijn toegestaan. Manifestaties kunnen wel ruimer worden opgevat dan voorheen, dus ook kampementen kunnen onder de werking van de Wet openbare manifestaties worden gebracht. Hoe lang zij zijn toegestaan, zal de burgemeester moeten toetsen aan gezondheidsbelangen, brandgevaar en economische belangen, afhankelijk waar het kampement zich bevindt.

Gemeente & politie Den Haag
De betogingsrechtelijke experts van de gemeente en politie Den Haag stellen dat dit criterium niet altijd werkbaar is omdat dit over een specifieke situatie ging. Het lost het vraagstuk van permanent demonstreren volgens hen niet op.

Gemeente Rotterdam
De adviseur van de gemeente Rotterdam geeft aan dat zij het criterium dat de Afdeling stelt in haar uitspraak van 27 augustus 2014 een werkbaar criterium vindt. ‘Er is geen bepaling die stelt hoe lang een demonstratie mag en kan duren, dus wanneer hier ook een voorwaarde aan gesteld kan worden, lijkt me dit wenselijk.’

Politie Rotterdam
Volgens de teamchef van de politie Rotterdam zou het beter zijn om demonstraties en kampementen van elkaar te onderscheiden. Demonstraties zijn volgens hem altijd tijdelijk, kampementen niet. Bovendien geven de kampementen veel ongemak en gedoe met openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld door de open vuren. Bovendien eisen zij veel extra inzet van de politie en geven. Permanente demonstratieve kampementen vindt de teamchef daarom zakelijk gezien zeer ongewenst.

Gemeente & politie Utrecht
Het biedt wel enigszins een handvat om na verloop van langere tijd een dergelijk demonstratief kampement te beëindigen. In de praktijk was vaak te zien dat Occupy begon met personen die daadwerkelijk betrokken waren bij het doel van het opzetten van het kampement. Na verloop van tijd veranderde de samenstelling van de groep. De mensen van het eerste uur waren

allen verdwenen en er bleef een groep daklozen, problematische middelengebruikers en dergelijke over. Die zorgden voor overlast en openbare ordeverstoringen op grond waarvan uiteindelijk in Utrecht in ieder geval een eind aan Occupy kwam.

Men kan zich ook afvragen of de vorm – overnachten in de openbare ruimte met behulp van een tent – in overeenstemming was/is met het doel van een demonstratie en met de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Dat er onafgebroken – 7/24 – wordt gedemonstreerd is te begrijpen. Vraag is alleen of overnachten daadwerkelijk onderdeel hoort te zijn van een demonstratie.'

2.3 Oplossing door wetgever

Gemeente Amsterdam
Vanuit de gemeente Amsterdam wordt aangegeven dat de wetgever niet een oplossing zou moeten aandragen in de problematiek rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen. Nachtelijk demonstreren zou niet zonder meer verboden moeten worden. In sommige gevallen kan het zo zijn dat demonstranten een erg goede reden hebben om 's nachts te demonstreren, bijvoorbeeld als zij demonstreren tegen bepaalde transporten die 's nachts plaatsvinden of tegen het nachtelijke vliegverkeer bij Schiphol. De specifieke uitingsvorm (kamperen) zou ook niet in de Wet openbare manifestaties moeten worden verboden, aangezien deze uitingsvorm op grond van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht in combinatie met de Afdelingsuitspraak en de APV al beperkt/verboden kan worden tijdens nachtelijke uren. Bovendien, als nu deze uitingsvorm specifiek beperkt zou worden, dan is er volgend jaar weer een andere uitingsvorm die specifiek beperkt wordt. Maatwerk is in dezen belangrijk. Couleur locale! De leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht biedt hierin voldoende soelaas, aldus de betogingsrechtelijke expert van de gemeente Amsterdam.

Politie Amsterdam
De geïnterviewde personen van de politie Amsterdam geven aan dat de Wet openbare manifestaties voldoende mogelijkheden kent om aan (semi)permanente demonstratieve kampementen voorwaarden te verbinden. Eventueel kan ook gebruikgemaakt worden van aanvullende wettelijke mogelijkheden, zoals de lichte bevelsbevoegdheid uit de Gemeentewet of een noodbevel of noodverordening. Extra wetgeving is op dit punt niet per se noodzakelijk.

Gemeente & politie Den Haag
'Het is duidelijk dat de huidige wetgeving onvoldoende aanknopingspunten biedt en dat de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot op heden wegblijven bij een werkbare oplossing. Een oplossing kan zijn om slapen, het organiseren van onderdak, bescherming en het vervullen van andere eerste levensbehoeften in de openbare ruimte niet onder de bescherming van de Wet openbare manifestaties te laten vallen. Dat voorkomt excessen.'

Gemeente Rotterdam
Vanuit de gemeente Rotterdam wordt aangegeven dat artikel 2.23 van de APV van Rotterdam hierin al voorziet door te stellen dat overnachten in de openbare ruimte als hinder wordt beschouwd en bijdraagt aan de verloedering van de stad.

Politie Rotterdam
De geïnterviewde teamchef van de Rotterdamse politie beantwoordt de vraag of de wetgever in de problematiek rondom de (semi)permanente demonstratieve kampementen een oplossing

moet bieden bevestigend. De wetgever zou permanente demonstraties moeten verbieden door een maximale termijn aan demonstraties te verbinden.

Gemeente & politie Utrecht
Aangegeven wordt dat de wetgever een oplossing dient aan te dragen in deze problematiek door een specifiekere omschrijving van het begrip manifestatie te geven en duidelijkheid te verschaffen over welke activiteiten van de manifestatie niet vallen onder de Wet openbare manifestaties en dus ook niet zijn togestaan.

2.4 Samenvatting

Vanuit de gemeenten en politie van de G4 wordt verschillend gereageerd op de vraag of het oordeel van de Afdeling dat een (semi)permanent demonstratief kampement na verloop van tijd grondwettelijke bescherming kan worden ontzegd, volgens hen een werkbaar criterium is bij de regulering van (semi)permanente demonstratieve kampementen. Sommigen geven aan dat dit redelijk overeenkomt met het beleid dat de burgemeester in de betreffende gemeente voert: een demonstratief kampement is toegestaan voor zover de karakterbepalende elementen van een betoging zoals de meningsuiting en de collectiviteit nog aanwezig zijn. Daarom is bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam overdag én 's nachts demonstreren wel toegestaan, demonstratief kamperen is daarentegen enkel overdag toegestaan.

Anderen geven aan dat het criterium van de Afdeling van ondergeschikt belang is; omdat een demonstratief kampement onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties valt, zijn de doelcriteria van artikel 2 Wom leidend bij de vraag of een beperking, verbod of beëindiging is toegestaan. Volgens hen wordt het vraagstuk van het permanent demonstreren door dit Afdelingscriterium dus niet opgelost.

Op de vraag of de wetgever een oplossing dient aan te dragen in de problematiek rondom (semi)permanente demonstratieve kampementen wordt evenzeer verschillend geantwoord. Zij die menen van niet, geven aan dat het recht heden ten dage al voldoende soelaas biedt om demonstratieve kampementen te reguleren, bijvoorbeeld door toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht. Anderen geven aan dat de Wet openbare manifestaties hierin wel zou moeten voorzien, onder meer omdat er nog veel onduidelijkheid op dit punt bestaat.

3 Demonstratieve kampementen in het internationale recht

3.1 EHRM

Aanvankelijk boden artikel 10 lid 2 en artikel 11 lid 2 EVRM lidstaten veel ruimte om belastende demonstratievormen verdergaand te beperken, zo blijkt uit een studie van Mead naar bijna honderd arresten van het EHRM.[3] Zo komt het Europese Hof tot een niet-ontvankelijk verklaring in bijvoorbeeld G&E/Noorwegen. In die zaak gaat het om een groep Laplanders die hun demonstratieve tentenkamp bij het Noorse parlement na vier dagen moeten opbreken en gearresteerd worden omdat zij daaraan geen gevolg geven. 'A demonstration by setting up

[3] Mead 2010, p. 59-63, 96-99, 106-109, 114-117 en Appendix III op p. 433-466.

a tent for several days in an area open to public traffic must necessarily cause disorder', aldus het EHRM.[4]

In vier Duitse sit-in zaken komt het Europese Hof eveneens tot een niet-ontvankelijk verklaring.[5]

Slechts in vijf 'direct action protest'-zaken heeft het Hof aangenomen dat er sprake is van een actie die valt onder het beschermingsbereik van artikel 10 en/of 11 EVRM.[6] Steel e.a./Verenigd Koninkrijk (1998) is wellicht de belangrijkste zaak, omdat het Europese Hof daarin voor het eerst aanneemt dat 'direct action protest' een symbolische vorm van meningsuiting kan inhouden die onder de reikwijdte van artikel 10 EVRM valt. [7]

Interessant is verder de zaak Cissé/Frankrijk (2002). Daarin gaat het om een gedwongen evacuatie van demonstranten die een kerk met toestemming van het kerkbestuur gebruiken voor het houden van een sit-in. Hoewel er volgens het Hof sprake is van een vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 lid 1 EVRM, oordeelt het de gedwongen evacuatie van de al twee maanden lang durende protestactie rechtmatig in verband met de bescherming van de gezondheid van de demonstranten ex artikel 11 lid 2 EVRM.[8]

Mead trekt naar aanleiding van deze uitspraak de conclusie: 'in Cissé, it was argued by the French government that an occupation of several months' duration could not per se constitute an assembly. Since the Court found a violation, we can assume that it attaches no temporal limit to the term 'assembly'.'[9]

De zaken Steel e.a./Verenigd Koninkrijk en Cissé/Frankrijk maken duidelijk dat het EHRM de laatste jaren een steeds minder afwijzende houding aanneemt tegen 'direct action protests' nu het oordeelt dat dergelijke protestvormen ook onder het beschermingsbereik van het EVRM vallen.[10]

In de zaak Nosov e.a./Rusland oordeelt het EHRM over de toelaatbaarheid van beperkingen en verboden van (semi)permanente demonstratieve kampementen.[11] In deze zaak zijn de demonstranten van oordeel dat artikel 11 EVRM door de Russische autoriteiten is geschonden omdat de demonstranten aanvankelijk niet op de beoogde locatie mochten demonstreren en zij vervolgens hun (semi)permanente protestkamp moesten beëindigen.

Het Hof overweegt dat het enkele illegale karakter van de demonstratie een beperking niet kan rechtvaardigen. De staat dient bovendien te accepteren dat van demonstraties een zekere mate van verstoring uitgaat. Desalniettemin is het EHRM van oordeel dat na een zeker tijdsverloop, voldoende lang voor de demonstranten om hun mening kenbaar te maken, 'the dispersal of an unlawful assembly may be considered to be justified in the interests of public

---

[4] Strikt genomen is het de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) – het voormalige voorportaal van het EHRM – die de Laplanders niet-ontvankelijk verklaart in de zaak G&E/Noorwegen. ECRM 3 oktober 1983, appl. nr. 9278/81 en 9415/81 (G&E/Noorwegen), p. 37.

[5] Ook in deze vier zaken is het de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) die de verzoekers niet-ontvankelijk verklaart: ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13858/88 (CS/Duitsland); ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (G/Duitsland); ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13389/87 (Schiefer/Duitsland); ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13235/87 (WM&HO/Duitsland).

[6] EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk); EHRM 25 november 1999, appl. nr. 25594/94 (Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk); EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk); EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije); EHRM 24 juni 2008, appl. nr. 36832/97 (Solomou/Turkije).

[7] Mead 2010, p. 75. 'Direct action protests', zijn obstructieve dan wel ontwrichtende acties waarbij demonstranten doelbewust schade en hinder veroorzaken door bijvoorbeeld het opwerpen van blokkades en het onbruikbaar maken of occuperen van objecten; zie Mead 2010, p. 9.

[8] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk).

[9] Mead 2010, p. 65.

[10] Zie Mead 2010, p. 59-63, 96-99, 106-109, 114-117 en 400.

[11] EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland).

order and the protection of the rights of others in order, for example, to prevent the deterioration of sanitary conditions or to stop the disruption of traffic caused by the assembly.'[12]

In deze zaak speelt de duur van de demonstratie op twee manieren een rol. In de eerste plaats is het van belang dat de demonstranten voldoende tijd hebben gehad om hun mening kenbaar te maken. In de tweede plaats gaat overlast zwaarder wegen naar mate deze langer duurt. Niet dat een beperking dan per definitie gerechtvaardigd is, het tijdsverloop kan de afweging slechts beïnvloeden, blijk uit Cissé/Frankrijk. Uit die laatste uitspraak kan tevens worden afgeleid dat er geen tijdslimiet zit op de uitoefening van het recht op vreedzame vergadering in de zin van artikel 11 EVRM.[13] Volgens De Jong is het jammer dat het EHRM in Nosov e.a./Rusland niet meer houvast biedt om te oordelen wanneer het moment aanbreekt dat het tijdsverloop een beperking mede gaat rechtvaardigen. Het Hof geeft geen criteria met behulp waarvan dit kan worden vastgesteld.[14]

3.2 Rapportages en aanbevelingen

3.2.1 OSCE/ODIHR

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie stellen in hun 'Guidelines' van 2010 dat staten verschillende demonstratievormen zoveel als mogelijk moeten beschermen omdat de vergadervrijheid ook de vorm omvat waarin demonstranten zich wensen te uiten. Gewezen wordt op de demonstratiewetten van Kazachstan en Finland waarin expliciet is bepaald dat onder meer tenten zijn toegestaan bij een betoging.[15]

In 2010 schrijven OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie nog dat demonstraties tijdelijk dienen te zijn. In 2012 schrijft de OSCE/ODIHR echter dat door de opkomst van semi-permanente demonstraties van bijvoorbeeld Occupy dit aspect heroverwogen dient te worden. Naar verwachting zal hierover meer duidelijkheid komen in de derde editie van de 'Guidelines'.[16] Wel is al duidelijk dat het tijdelijke karakter van een betoging het opzetten van protestkampen en andere niet-permanente constructies niet uitsluit.[17] Demonstraties kunnen bovendien niet zonder meer worden verboden om de reden dat zij (ook) tijdens de nachtelijke uren plaatsvinden.[18]

Demonstratiebeperkingen zijn toegestaan vanwege openbare orde-redenen, maar niet enkel vanwege een hypothetisch risico op ordeverstoringen of de aanwezigheid van een 'hostile audience'.[19] Beperkingen in het belang van het verkeer zijn niet in lijn met de beperkings-

---

[12] EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland), r.o. 58.
[13] EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cissé/Frankrijk); Mead 2010, p. 65.
[14] EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland), *EHRC* 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.
[15] Artikel 1 Decree of the President in force of Law 'On the procedure or organization and conduct of peaceful assemblies, mass meetings, processions, pickets and demonstrations in the Republic of Kazakhstan' (1995); Artikel 11, Assembly Act, Finland (1999, geamendeerd in 2001); zie ook OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 30-31.
[16] Op 13 februari 2014 hebben wij geïnformeerd bij de OSCE/ODIHR naar de verwachte publicatiedatum van de derde editie van de 'Guidelines'. De heer, Thomas Rymer, woordvoerder van de OSCE/ODIHR, liet ons op 17 februari 2014 weten dat de verwachting is dat de nieuwe richtlijnen worden gepubliceerd in de tweede helft van 2015.
[17] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 30-31 en 52; zie ook OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2011, p. 12.
[18] Bulgarije, Frankrijk, Griekenland en Portugal kennen een algeheel wettelijk verbod op demonstreren tijdens de nachtelijke uren. De OSCE/ODIHR is van mening dat dit in beginsel disproportioneel is, zie OSCE/ODIHR 2014, p. 39 en 41-42.
[19] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 50; OSCE/ODIHR 2012, p. 28-29.

gronden van het internationale recht.[20] De bescherming van de (volks)gezondheid kan beperkingen enkel rechtvaardigen indien die gezondheid ernstig in gevaar is. De gezondheid van de demonstranten mag niet voorafgaand een reden zijn tot opleggen van een verbod, zelfs niet als de demonstratie een hongerstaking of iets soortgelijks betreft.[21]

De autoriteiten dienen de betogingsvrijheid af te wegen tegen andere conflicterende rechten. De betogingsvrijheid kan gerechtvaardigd beperkt worden met een beroep op bijvoorbeeld het recht op eigendom, het recht op vrijheid en veiligheid en het recht op bewegingsvrijheid. Ook kan de betogingsvrijheid gerechtvaardigd beperkt worden door de betogingsvrijheid/uitingsvrijheid van de ander. Naarmate een demonstratie langer duurt of vaker op dezelfde locatie wordt gedemonstreerd, neemt de kans toe dat een beperking gerechtvaardigd is ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.[22]

Beperkingen mogen niet enkel en alleen worden gebaseerd op de inhoud van de te openbare gedachten en gevoelens. In dit verband wijzen de ‘Guidelines’ op artikel 5 lid 3 Wom waarin dit uitdrukkelijk is bepaald. Beperkingen, bijvoorbeeld naar tijd, plaats en wijze van demonstreren, verdienen de voorkeur boven verboden.[23]

In 2012 doet de OSCE/ODIHR verslag van een onderzoek naar de aanpak van Occupy-kampementen in New York City, Oakland en Los Angeles. Naar aanleiding van die onderzoeken beveelt zij aan demonstratieve kampementen zoveel mogelijk te faciliteren. Beperkingen en in het uiterste geval verboden zijn enkel toegestaan ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van de veiligheid en ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Beperkingen ten aanzien van tijd, plaats en wijze van demonstreren volstaat veelal.[24]

3.2.2 VN-rapporteur

VN-rapporteur Maina Kiai is kritisch over de Engelse aanpak van (semi)permanente demonstratieve kampementen. De typering van de Occupy Londen beweging door de autoriteiten als een terroristische groepering heeft hem met stomheid geslagen. Kiai spreekt zijn zorgen uit over de toename van privaatrechtelijke verboden waardoor demonstranten worden getroffen. Verder vindt hij het zorgelijk dat demonstranten gearresteerd en veroordeeld kunnen worden voor het zich onrechtmatig begeven op particuliere grond. De toenemende privatisering van publieke grond maakt dit alleen nog maar zorgwekkender.[25]

3.3 Samenvatting

Het EHRM laat veel ruimte aan beperkingen en verboden van meer belastende betogingsvromen. Desalniettemin oordeelt het Hof de laatste jaren dat meer belastende demonstratievormen ook vallen onder het beschermingsbereik van het EVRM.

Uit de zaak Nosov e.a./Rusland uit 2014 blijkt dat de duur van een demonstratie een belangrijke rol speelt bij de vraag in hoeverre een (semi)permanent demonstratief kampement mag worden beperkt dan wel beëindigd. In de eerste plaats moeten de demonstranten vol-

[20] OSCE/ODIHR 2014, p. 36 en 40.
[21] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 51; OSCE/ODIHR 2012, p. 29; OSCE/ODIHR 2014, p. 35; zie ook EHRM 9 juli 2002, appl. nr. 51346/99, (Cisse/Frankrijk), r.o. 51-52.
[22] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 52-53.
[23] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 57-58; OSCE/ODIHR 2012, p. 28.
[24] OSCE/ODIHR 2012, p. 11, 14, 28 en 64-65.
[25] Maina Kiai 2013, p. 10-11.

doende tijd hebben gehad om hun mening kenbaar te maken. In de tweede plaats gaat overlast zwaarder wegen naarmate deze langer duurt.

Tot op heden wordt aangenomen dat demonstraties tijdelijk dienen te zijn. Het tijdelijke karakter sluit demonstratieve kampementen niet uit. Deze kampementen moeten zoveel mogelijk gefaciliteerd worden. Wel geldt dat hoe langer een betoging voortduurt, hoe groter de kans wordt dat andere rechten en belangen gaan prevaleren boven die van de betogers.

4 Demonstratieve kampementen in het Nederlandse recht

4.1 Artikel 9 lid 1 Grondwet

Het recht tot vergadering en betoging kan op grond van de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 9 lid 1 Gw worden beperkt door wetten in formele zin.[26] Een formeel-wettelijk kampeerverbod zoals het Nederlandse recht dat tot 2008 kende in artikel 15 Wet op de openluchtrecreatie (Wor) zou zo'n wet kunnen zijn.[27]

4.2 Artikel 9 lid 2 Grondwet en de Wet openbare manifestaties

De burgemeester is op grond van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom bevoegd om demonstraties op openbare plaatsen te beperken op grond van drie doelcriteria: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De wet biedt hem niet de bevoegdheid om een demonstratie te beperken vanwege haar vorm.

Het oorspronkelijke voorstel van de Wet openbare manifestaties bood de gemeenteraad een algemene verordenende bevoegdheid op grond waarvan de raad demonstraties in de vorm van bijvoorbeeld kampementen zou kunnen beperken. Ten aanzien van die bevoegdheid merkte de regering op:

> 'Wanneer de gemeenten overeenkomstig artikel 3 van dit wetsvoorstel bepalingen inzake manifestaties hebben uitgevaardigd, zullen in die gevallen waarin een "samenscholing" dan wel "kamperen" in wezen is te kwalificeren als een manifestatie (bij voorbeeld een betoging), op dergelijke verschijnselen niet de algemene bepalingen met betrekking tot samenscholingen, resp. kamperen, maar de bijzondere, krachtens de Wet openbare manifestaties vastgestelde regels met betrekking tot manifestaties van toepassing zijn. Ten einde alle misverstand over de onderlinge verhouding van de desbetreffende regels uit te sluiten verdient het aanbeveling dat de gemeentelijke wetgever uitdrukkelijk bepaalt dat de algemene regels met betrekking tot samenscholen, resp. kamperen, niet van toepassing zijn indien het hierbij om manifestaties gaat. Ook zouden gemeenten – indien daaraan behoefte zou bestaan – in het kader van de Wet openbare manifestaties afzonderlijke regels kunnen stellen met betrekking tot bij voorbeeld "demonstratief kamperen".'[28]

[26] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; zie ook Schilder 1989, p. 64.
[27] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 829, nr. 3, p. 1.
[28] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6-7.

Met een wijziging van het wetsvoorstel kwam de algemene verordenende bevoegdheid op raadselachtige wijze te vervallen. Schilder vermoedt dat hier sprake was van een vergissing.[29] Hij vraagt zich in 1989 al af aan welke regels de demonstranten zich nu moeten houden wanneer zij een tentenkamp organiseren.[30] Opmerkelijk is hoe de minister deze vraag beantwoordt bij de behandeling van de Wet openbare manifestaties in de Tweede Kamer:

> 'In het kader van een betoging die beoogt een bepaalde mening over te dragen, kan kamperen een element daarin zijn. Het hangt er maar vanaf. Bij de manifestaties zullen in elk geval de ter plaatse geldende voorschriften, eventueel de APV, met betrekking tot het opslaan van tenten van toepassing zijn. Het lokale bestuur heeft de bevoegdheid, deze voorschriften ten aanzien van eventuele manifestaties te handhaven en met de nodige middelen die handhaving af te dwingen.'[31]

Volgens Schilder is dit een onhoudbaar standpunt als we overeenkomstig de wetsgeschiedenis ervan uitgaan dat een demonstratief tentenkamp in beginsel valt onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw. Een autonome verordening voldoet namelijk niet aan het vereiste dat gemeentelijke beperkingen van het recht tot vergadering en betoging te herleiden moeten zijn tot specifieke formeel-wettelijke bepalingen.[32]

Een en ander heeft ertoe geleid dat burgemeester en rechters vandaag de dag worstelen met de vraag hoe om te gaan met demonstratieve kampementen. De Wet openbare manifestaties lijkt niet op deze problematiek toegesneden.

4.3 Rechtspraak

Nederlandse (voorzieningen)rechters hebben zich in meer dan twintig uitspraken uitgelaten over beperkingen, verboden en beëindigingen van (semi)permanente demonstratieve kampementen. Deze uitspraken komen hieronder aan bod bij de bespreking van de verschillende beperkingsmethoden die we terugzien in de rechtspraak.

4.3.1 Plaatselijk kampeerverbod

Op 2 december 2011 acht de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch een last onder dwangsom op grond waarvan demonstranten zich met hun kampement van een plein moeten verwijderen rechtmatig. De handhaving van het plaatselijke kampeerverbod staat in een juiste verhouding tot de daarmee te dienen belangen, aldus de rechter. Over het recht tot betogen spreekt hij niet.[33] Daarmee vormt deze uitspraak een uitzondering; in alle andere uitspraken ten aanzien van demonstratieve kampementen komt aan de orde hoe een

---

[29] Schilder 1988; zie ook Schilder 1989, p. 89.
[30] Schilder 1989, p. 62.
[31] *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, 41-2252 en 41-2253; zie ook Schilder 1989, p. 62 en 89.
[32] Zie punt 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 23: 'Zo heeft het grondwettelijk erkennen van het recht tot betoging en de ter zake van dat recht voorgestelde regeling van de beperkingsbevoegdheid (…) tot gevolg, dat gemeenten niet anders dan krachtens een specifieke wetsbepaling en niet krachtens hun algemene (autonome) bevoegdheid (…) tot het stellen van beperkingen kunnen overgaan.'
[33] Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 2 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU6718; enigszins vergelijkbaar is het oordeel in Rb. Oost-Brabant (vzr.) 10 september 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5281.

beperking, verbod of beëindiging van een demonstratief kampement zich verhoudt tot het grondwettelijk beschermde recht tot betoging.

4.3.2 Reikwijdte grondrecht

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt op 22 maart 2012 dat het recht op vergadering en betoging niet zover kan strekken ‘dat een gedeelte van de openbare ruimte in de stad, waartoe een ieder toegang zou moeten hebben, definitief wordt bezet door een beperkte groep mensen’.[34] Hij komt aan de hand van een belangenafweging tot het oordeel dat vrijwel alle objecten van het Occupy-kampement op het Beursplein verwijderd moeten worden.[35]

De opvatting van de Amsterdamse rechter wordt niet gedeeld door de voorzieningenrechters van Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zo overweegt de Haagse rechter dat ‘vooralsnog niet is komen vast te staan dat de betoging van ‘Occupy Den Haag’, welke mede is vormgegeven met een kampement, niet meer het karakter van een manifestatie heeft. Het tijdsverloop is niet bepalend voor de vraag of een verbod kan worden opgelegd om de manifestatie voort te zetten. Een dergelijk verbod is immers alleen mogelijk in de door de wet gegeven gevallen’.[36]

Het oordeel van de Amsterdamse voorzieningenrechter is overigens in de bodemprocedure ontkracht door de Rechtbank Amsterdam. Het kampement valt volgens de rechtbank in zijn geheel onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties.[37]

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State legt in haar uitspraak van 27 augustus 2014 het begrip betoging in de zin van artikel 9 Gw echter strikter dan lagere rechters en rechtswetenschappers tot op dat moment doorgaans doen. Zij overweegt met verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties ‘dat het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement (…), waarbij daarenboven de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging draagt in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom.’[38]

Met ‘daarenboven’ wekt de Afdeling de suggestie dat het enkele tijdsverloop aan een manifestatie het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 Gw kan ontnemen. Verder overweegt de Afdeling dat, nu de actie niet (langer) het karakter heeft van een betoging, de burgemeester op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet bevoegd is om ten behoeve van de handhaving van de openbare orde het kampement te beëindigen.[39]

In 2002 kent de Afdeling een (semi)permanent demonstratief kampement overigens eveneens weinig grondwettelijke bescherming toe; het kampement kan volgens de rechter op

[34] Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645.
[35] Zie voor een vergelijkbaar oordeel Rb. Amsterdam (vzr.) 9 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BV1003, waarin de rechter oordeelt dat een verbod op overnachten tijdens een demonstratie geen beperking van het recht tot vergadering en betoging inhoudt omdat het overnachten geen onderdeel uitmaakt van dit recht.
[36] Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.3; zie ook Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, r.o. 6.2; zie verder Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006, r.o. 8; Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 7; Brouwer en Schilder zijn ook van mening dat een tentenkamp het karakter van een betoging niet kan verliezen op grond van tijdsverloop, zie punt 3 van hun annotatie onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332.
[37] Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 6.1 en 6.2.
[38] ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, *AB* 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 5.2; zie voor de wetsgeschiedenis *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8; en ook *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[39] ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, *AB* 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 8.

grond van een last onder bestuursdwang worden beëindigd.[40] In 1982 en ook in 1985 oordeelt de Afdeling daarentegen dat demonstratieve kampementen wel degelijk grondwettelijke bescherming toekomen en niet beperkt kunnen worden op grond van een kampeerverordening.[41] Met Bunschoten vragen wij ons af waarom de Afdeling toentertijd kampementen meer grondwettelijke bescherming toekende dan heden ten dage.[42]

Op 25 maart 2015 beslist de Afdeling in twee Occupy-zaken. Anders dan in haar uitspraak van 27 augustus 2014 oordeelt de Afdeling in deze uitspraken dat de demonstratieve kampementen nog wel degelijk betogingen zijn die vallen onder de reikwijdte van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties. De Afdeling ziet in de kampementen niet enkel de vorm van demonstreren, maar het betogen als zodanig in grondwettelijk zin. Een preventief verbod op kamperen valt in de visie van de Afdeling samen met een verbod op betogen. Dit is niet gerechtvaardigd omdat minder vergaande maatregelen ook zouden volstaan.

Een beëindiging van een kampement – in de visie van de Afdeling samenvallend met een beëindiging van de betoging – wegens het niet-opvolgen van aanwijzingen ex artikel 6 Wom, acht de Afdeling daarentegen wel gerechtvaardigd. Brouwer en Roorda schrijven dat het opmerkelijk is dat de Afdeling daarbij niet de doelcriteria van artikel 2 Wom betrekt. De beëindigingsbevoegdheid ex artikel 7 Wom moet immers in verbinding met de doelcriteria van artikel 2 Wom worden gelezen. Het enkele niet opvolgen van een aanwijzing kan een beëindiging niet rechtvaardigen.[43]

4.3.3 Doelcriteria

Voor zover demonstratieve kampementen onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw vallen, mogen dergelijke kampementen door de burgemeester alleen beperkt, verboden en beëindigd worden voor zover de doelcriteria van artikel 2 Wom hem hiertoe de ruimte geven.

In 2012 concludeert Roorda aan de hand van een analyse van verschillende uitspraken van voorzieningenrechters dat de doelcriteria het moeilijk dan wel onmogelijk maken om demonstratieve kampementen te beperken dan wel te verbieden.[44] Rechters lijken de doelcriteria sindsdien echter steeds ruimer uit te leggen.[45]

Bescherming van de gezondheid

Begin 2012 oordeelt de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag dat de burgemeester een demonstratief kampement mag beperken op grond van de bescherming van de gezondheid van de demonstranten zelf. Vanwege de winterse weersomstandigheden mogen zij niet in het kampement overnachten.[46] Andere rechters gaan nog een stap verder door te oorde-

[40] Zie ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, r.o. 2.6.
[41] Vz. ARRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, *AB* 1983, 62, m.nt. J.H. van der Veen; zie ook Schilder 1989, p. 34; Vz. ARRvS 13 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8710, *AB* 1986, 153.
[42] ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *Gst.* 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.
[43] Zie uitgebreider daarover de annotaties van J.G. Brouwer & B. Roorda onder ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015, 193 en onder ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198.
[44] Roorda 2012, p. 1721-1722. Leenknecht is een zelfde mening toegedaan: 'Het beëindigen (…) met gebruikmaking van het instrumentarium van de Wom blijkt zeer lastig, omdat de tijdsduur van de acties in het kader daarvan geen grond zijn', zie Leenknecht 2014; zie verder Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842; Rb. Den Haag (vzr.) 28 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7164; Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402.
[45] Zie ook opmerkingen 1 en 4 van de annotatie van B. Roorda onder Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, *JG* 13.0021.
[46] Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842, r.o. 4.3.

len dat demonstratieve kampementen niet alleen beperkt, maar ook verboden en beëindigd mogen worden vanwege de gezondheid van de demonstranten zelf. Bijvoorbeeld omdat sanitaire voorzieningen ontbreken of veiligheids- en gezondheidsvoorschriften niet worden nageleefd.[47]

Heeft de wetgever met de bescherming van de gezondheid het oog gehad op de gezondheid van de demonstranten zelf? Demonstranten vinden van niet en dragen hier drie argumenten voor aan.

In de eerste plaats is het volgens hen zo vanzelfsprekend dat het doelcriterium niet ziet op de bescherming van de demonstranten zelf, dat het niet uitvoerig aan de orde is gesteld ten tijde van de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983. De rechter vindt dit argument niet overtuigend. Evenzogoed kan volgens hem het tegendeel worden betoogd. [48]

In de tweede plaats moet de term ‘gezondheid’ van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom volgens de demonstranten worden uitgelegd als ‘volksgezondheid’ omdat de vrijheid van meningsuiting volgens artikel 19 IVBPR alleen beperkt kan worden in het belang van de volksgezondheid. ‘Volksgezondheid’ zou alleen zien op de gezondheid van derden. Ook dit argument vindt de rechter niet overtuigend. Vanwege de grote reikwijdte van het begrip ‘volksgezondheid’ zou betoogd kunnen worden dat dit ook de gezondheid van de demonstranten zelf omvat. [49]

In de derde plaats wordt in de wetsgeschiedenis de bestrijding van een epidemie als voorbeeld genoemd. Volgens de demonstranten volgt ook daaruit dat het doelcriterium bescherming van de gezondheid enkel ziet op de gezondheid van derden. De rechter is van mening dat die conclusie niet getrokken kan worden. [50]

Bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

In het voorjaar van 2012 oordelen voorzieningenrechters dat demonstratieve kampementen niet ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden verboden mogen worden.[51] Een verbod is volgens een uitspraak van de Utrechtse voorzieningenrechter van 25 april 2012 pas gerechtvaardigd indien er sprake is van een niet aflatende stroom van incidenten die uitstijgen boven de overlast en hinder die verwacht mag worden in het (nacht)leven in de binnenstad.[52]

De Amsterdamse voorzieningenrechter lijkt het doelcriterium al iets ruimer uit te leggen. Hij oordeelt op 28 november 2012 dat een demonstratief kampement van uitgeprocedeerde asielzoekers mag worden beëindigd ter voorkoming van wanordelijkheden, nu er sprake is van incidenten rondom het kampement – die overigens niet door de demonstranten zelf maar door derden worden veroorzaakt – en de buurtbewoners overlast ervaren.[53]

---

[47] Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.3 en 5.5; Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.4; Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.1. en 5.4.3; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.2; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.1-6.3.5; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 25-30; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 23-29 en 33-36.

[48] Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.1; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 27; Rb. Den Haag 23 januari, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 25.

[49] Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.3.2; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 28; Rb. Den Haag 23 januari, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 26.

[50] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2.

[51] Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, r.o. 4 en 6.2; Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006, r.o. 8-9; Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 10-13.

[52] Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 11.

[53] Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.4.

De Rechtbank Den Haag gaat nog een stap verder. Zij overweegt in drie verschillende zaken ten aanzien van demonstratieve kampementen dat de inhoud van het doelcriterium bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden 'tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context waarbinnen deze begrippen moeten worden toegepast'. De grammaticale interpretatiemethode volgens welke het zou moeten gaan om rellen, opstootjes, vernielingen en/of het gebruik van geweld, wijst de rechter van de hand als te beperkt.[54] Hij komt tot de conclusie 'dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen'.[55]

4.3.4 Kernrecht en verspreidingsrecht

Halverwege 2012 schrijven wij dat demonstratieve kampementen wellicht beperkt of verboden kunnen worden door in aansluiting met de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht een onderscheid te maken tussen enerzijds het *recht* om te demonstreren en anderzijds de *vorm* waarin dit gebeurt. [56]

Deze leer is geïntroduceerd door de Hoge Raad in het APV Tilburg-arrest van 1950 waarin hij een onderscheid maakt tussen enerzijds de kern van het recht, de uitingsvrijheid ex artikel 7 Gw, en anderzijds het daaraan connexe verspreidingsrecht, namelijk de wijze waarop men zich uit.[57] In het Nuth-arrest van 1953 oordeelt de Hoge Raad dat het verspreidingsrecht verdergaand mag worden beperkt dan het kernrecht.[58]

In een uitspraak van 1996 lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak aan te nemen dat deze leer ook kan worden toegepast op het recht tot betoging ex artikel 9 Gw. Zij maakt in die uitspraak een onderscheid tussen enerzijds het recht op betogen als kernrecht en anderzijds het daaraan connexe en ondergeschikte recht op geluidsversterking.[59]

Annotatoren Brederveld en Hofman zijn van mening dat het wellicht beter was geweest als de Afdeling ten aanzien van het recht tot betogen een meer algemeen connex verspreidingsrecht had geïntroduceerd. Desalniettemin hebben verschillende lagere bestuursrechters de laatste jaren ook andere betogingsvormen – het lopen met fakkels en (wild)kamperen – aangemerkt als connexe verspreidingsrechten.[60]

Volgens de kernrechtleer mag de burgemeester het kernrecht – het recht tot betoging – enkel beperken in het kader van de drie doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom. Het connexe verspreidingsrecht daarentegen mag verdergaand worden beperkt. Er gelden drie voorwaarden: (1) een beperking van het connexe recht mag geen betrekking hebben

---

[54] Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.2.1; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 19-21; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 17-19.

[55] Rb. Den Haag 23 januari 2014 SGR 13/1534, r.o. 6.2.3; in de andere uitspraken overweegt de rechter hetzelfde in min of meer dezelfde bewoordingen, zie Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 22-23; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 20-21; de Rechtbank Amsterdam komt tot een vergelijkbare uitleg van het doelcriterium, zie Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.2 en 7.4.

[56] Zie punten 12-14 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332; Roorda 2012, p. 1722-1723.

[57] HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 137.

[58] HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, *NJ* 1953, 389, m.nt. B.V.A. Röling.

[59] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.

[60] Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *Gst.* 1996-7026, 2 en punt 6 van de annotatie van J.A. Hofman onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179; zie ook Loof die betoogt dat er bij het recht tot betogen een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds het kernrecht en anderzijds het connexe verspreidingsrecht, Loof 2007, paragraaf 5.

op de inhoud van de demonstratie, (2) de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is en (3) een beperking gaat niet zo ver dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.[61]

Sinds eind 2012 gebruiken verschillende rechters de kernrechtleer om beperkingen en verboden van demonstratieve kampementen te rechtvaardigen. Zij merken het door een kampement bezetten van een plaats in de openbare ruimte aan als vallende onder het connexe verspreidingsrecht.[62]

Sommige rechters gaan in de toepassing van de kernrechtleer zo ver dat zij het demonstreren door middel van een kampement met een beroep op de kernrechtleer categorisch verbieden. Hiermee lijken zij niet te voldoen aan de voorwaarde dat de beperking ruimte van enige betekenis moet overlaten voor het connexe recht.[63]

De Rechtbank Den Haag oordeelt echter in twee uitspraken van 23 januari 2014 dat het niet voldoen aan die voorwaarde in casu gerechtvaardigd is, omdat de vrees voor wanordelijkheden en de gezondheid hiertoe nopen, het kernrecht tot openbaren overeind blijft en het de demonstranten vrijstaat om hun boodschap op een andere wijze te verspreiden dan door middel van een kampement.[64] Een opmerkelijke redenering volgens Brouwer en Schilder. Want als vrees voor wanordelijkheden en de gezondheid – twee van de doelcriteria van artikel 2 Wom – hiertoe nopen, dan vindt een beperking haar rechtvaardiging in de artikelen 5-7 Wom en is een beroep op de leer van het connexe recht overbodig.[65]

De Occupy-demonstranten hebben bezwaren tegen toepassing van de kernrechtmethode. Volgens hen is de gekozen demonstratievorm op zichzelf een wezenskenmerk van de Occupybeweging en daarmee van hun manifestatie. De Rechtbank Den Haag denkt hier anders over. Zij stelt dat het bestempelen van de gekozen vorm als wezenlijk kenmerk van de manifestatie niet betekent dat die vorm ‘daarmee tot de kern van het recht tot betogen gaat behoren en daarmee aan minder vergaande beperkingen dan het connexe recht zou kunnen worden onderworpen’.[66]

In drie hoger beroepzaken ten aanzien van Occupy-kampementen – één van 27 augustus 2014 en twee van 25 maart 2015 – betogen leden van Occupy dat de rechtbank de kernrechtleer niet had mogen toepassen. In de eerste plaats omdat de grondwetgever deze leer uitdrukkelijk heeft afgewezen. In de tweede plaats omdat het kampement niet de vorm van de betoging is, maar de meningsuiting zelf, aangezien het kampement van essentieel belang is voor de betoging. De Afdeling gaat echter niet in op de leer van het kernrecht. Wel lijkt zij in de twee uitspraken van 25 maart 2015 aan te nemen dat het kampement de meningsuiting zelf is en niet slechts de vorm, aangezien zij een verbod op het kampement aanmerkt als een verbod op de betoging.[67]

---

[61] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.

[62] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, *JG* 13.0021, m.nt. B. Roorda, r.o. 5.4.5; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

[63] Zie punt 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3.

[64] Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

[65] Zie punt 7 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332.

[66] Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

[67] ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, *AB* 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

Volgens Brouwer en Roorda slaat de Afdeling hiermee een weinig heilzame weg in. Het vereenzelvigen van uitingsvormen – waarvan er velen zijn – met het recht tot betoging kan burgemeesters aardig in de problemen brengen. 'Indien een verbod van het middel wordt gezien als een verbod van het uitoefenen van het recht tot betoging, moet het worden gevorderd door ten minste een van de doelcriteria. Een beperking hoeft – om met de woorden van de Afdeling te spreken – slechts dienstig te zijn aan ten minste een van de doelcriteria (zie ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015/193 m.nt. J.G. Brouwer en B. Roorda).'

Bovendien is de benadering van de Afdeling volgens Brouwer en Roorda minder grondrechtvriendelijk dan zij lijkt. Door de alles of niets benadering kan een betoging beëindigd worden omdat de doelcriteria 'vorderen' dat de uitingsvorm wordt beëindigd. Brouwer en Roorda stellen dat een dergelijke benadering niet nodig zou zijn, indien in aansluiting met de kernrechtleer een onderscheid wordt gemaakt tussen de uitingsvorm en het recht tot betoging. De wetsgeschiedenis verbiedt deze benaderingswijze niet.[68]

4.4 Samenvatting

Het recht tot betogen ex artikel 9 Gw kan op grond van de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' worden beperkt door een wet in formele zin. Herinvoering van een formeel-wettelijk kampeerverbod zou wellicht voldoende grond bieden om (semi)permanente demonstratieve kampementen te beperken of te verbieden.

In 2012 oordelen rechters dat burgemeesters demonstratieve tentenkampen moeten dulden en dat het tijdsverloop van een demonstratief kampement niet bepalend is voor de vraag of een beperking dan wel verbod is toegelaten. Later in 2014 oordelen rechtbanken en de Afdeling dat demonstratieve kampementen na verloop van tijd en vanwege het op de achtergrond raken van de gemeenschappelijke meningsuiting niet (langer) het karakter hebben van een betoging in de zin van artikel 9 Gw, en om die reden beperkt en verboden mogen worden op grond van reguliere (APV-)bepalingen.

Bovendien lijken rechters de doelcriteria van artikel 9 lid 2 juncto artikel 2 Wom steeds ruimer uit te leggen. Zij oordelen beperkingen en verboden van demonstratieve kampementen gerechtvaardigd door te overwegen dat de gezondheid van de demonstranten zelf een beperking kan rechtvaardigen en 'dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen'.

Lagere rechters hebben sinds 2012 beperkingen en verboden van (semi)permanente kampementen regelmatig gerechtvaardigd geacht met een beroep op de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht. De Afdeling is in haar drie uitspraken ten aanzien van demonstratieve Occupy-kampementen niet ingegaan op de leer van het kernrecht. Zij lijkt in twee uitspraken van 25 maart 2015 de uitingsvorm te vereenzelvigen met het recht tot betoging.

[68] Zie punten 2-4 en 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & B. Roorda onder ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198

5 Demonstratieve kampementen in het Duitse recht

5.1 Artikel 8 Grundgesetz

Artikel 8 lid 1 GG biedt alle Duitsers het recht om zich ‘friedlich und ohne Waffen zu versammeln’. Een demonstratie in de vorm van een menselijke blokkade is in beginsel niet ‘unfriedlich’, ook niet als de deelnemers zich aan elkaar vastketenen of aan zaken vastketenen.[69] Volgens Schmidt zijn de ‘Friedlichkeit’ en ook de ‘Grad der Behinderung’ dan misschien wel ver te zoeken.[70]

5.2 Versammlungsgesetz

Artikel 15 lid 1 VersG bepaalt dat de bevoegde instanties ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’ kunnen verbieden of aan bepaalde voorwaarden kunnen binden indien ‘nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist’. In het standaardarrest Brokdorf geeft het Bundesverfassungsgericht deze bepaling handen en voeten door te oordelen dat een beperking slechts is toegestaan indien op basis van concrete en verifieerbare feiten – en dus niet slechts op grond van een verdenking of vermoeden – de waarschijnlijkheid van het intreden van schade zo groot is dat een latere interventie om het gevaar af te wenden niet toereikend zal zijn.[71]

Naast het beëindigen van een demonstratie zijn de instanties op grond van de artikelen 18 lid 3 en 19 lid 4 VersG bevoegd om deelnemers uit te sluiten van deelname indien zij ‘die Ordnung gröblich stören’.

De beperkingsmogelijkheden ten aanzien van ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ zijn nog strikter dan ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’. Opmerkelijk is de bepaling van artikel 13 lid 1 sub 2 VersG op grond waarvan de politie ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ kan beëindigen indien er onmiddellijk gevaar voor het leven of de gezondheid van de demonstranten bestaat.

Volgens Dietel, Gintzel en Kniesel is dit een praktisch nagenoeg betekenisloze bepaling, aangezien het doel (de bescherming van de gezondheid van de demonstranten) in beginsel niet in verhouding staat tot het middel (de beëindiging van een demonstratie) en zodoende een beëindiging zelden rechtvaardigt.[72] De laatste zinsnede van artikel 13 lid 1 VersG bepaalt overigens dat een beëindiging op grond van sub 2 alleen is toegestaan indien andere politionele maatregelen zoals een onderbreking niet volstaan.

Beperken van ‘öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen’ is verder slechts mogelijk onder de zeer strikte voorwaarden omschreven in artikel 5 respectievelijk artikel 13 VersG.

De beperkingsgronden van de deelstatelijke demonstratiewetten zijn vrijwel identiek aan die van de federale Versammlungsgesetz en behoeven hier verder geen aparte behandeling.

---

[69] BVerfG 11 november 1986, *BVerfGE* 73, 206 (Sitzblockaden I); BVerfG 1 december 1992, *NStZ* 1993, 190; BVerfG 10 januari 1995, *NJW* 1995, 1141 (Sitzblockaden II); BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III); BVerfG 7 maart 2011, *NJW* 2011, 3020.
[70] Schmidt 2010, p. 384.
[71] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf); zie ook Schmidt 2010, p. 393.
[72] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 224.

5.3 Rechtspraak

In het beginstadium van de Occupybeweging, tot begin 2012, dulden plaatselijke overheden in Duitsland demonstratieve kampementen van Occupy en asielzoekers. Zij zien aanvankelijk af van ontruiming omdat demonstreren door middel van een tentenkamp een nieuwe vorm van politiek protest zou zijn die door het 'Versammlungsrecht' wordt beschermd.[73]

Volgens de Duitse rechter is het gebruik van tenten bij een 'Versammlung' enkel toegestaan indien zij het doel van de 'Versammlung' ondersteunen. Hiervan is slechts zelden sprake. Alleen bij een demonstratief Roma-kampement en een kampement dat als blokkade is opgesteld om een atoomafvaltransport te verhinderen, oordeelde de Duitse rechter dat de tenten grondwettelijke bescherming toekomen.[74] Demonstratieve tentenkampen van Occupy en asielzoekers staat de Duitse rechter niet toe omdat zij niet 'funktional oder symbolisch für die kollektive Meinungskundgabe wesensnotwendig sind'.[75] 's Nachts demonstreren op een openbare plaats mag, slapen en kamperen op een openbare plaats niet.[76]

Verder is de Duitse rechter van oordeel dat de organisator in beginsel vrij is om plaats en tijd van demonstreren zelf te bepalen.[77] Dat neemt niet weg dat de instanties vanwege de plaats of duur van de 'Versammlung' een verplaatsing of beëindiging mogen bevelen. Inherent aan een 'Versammlung' is immers de tijdelijkheid, aldus de rechter.[78] De rechter verwijst daarbij naar Dietel, Gintzel en Kniesel en ook Lisken die eveneens van mening zijn dat een 'Versammlung' tijdelijk dient te zijn.[79]

Verder is het zo dat hoe langer een 'Versammlung' voortduurt, hoe groter de inbreuk is die zij maakt op de rechten van passanten en ondernemers. Die rechten kunnen na verloop prevaleren boven die van de demonstranten.[80]

5.4 Literatuur

Duitse rechtswetenschappers interpreteren het begrip 'Versammlung' dikwijls restrictiever dan rechters. Kanther en ook Dietlein zijn van mening dat het gebruik van tenten en kampement niet onder het beschermingsbereik van artikel 8 GG valt omdat het anders een onhandelbare en onduidelijke situatie oplevert.[81] Ook Dahm en Peters alsmede Depenheuer menen dat demonstratieve kampementen niet of nauwelijks grondwettelijke bescherming toekomen.[82] Verder is er vanuit de Duitse literatuur ook kritiek op de inconsistentie van de Duitse

[73] Zie het nieuwsbericht 'Polizei beobachtet: Occupy-Camp bleibt vorerst stehen' van 22 november 2011 op www.muensterschezeitung.de.
[74] OVG München 23 september 1991, *NVwZ-RR* 1992, 360; VGH Mannheim 14 april 2005, *BeckRS* 2005, 27788.
[75] VG Berlijn 2 november 2012, *BeckRS* 2012, 59295. Zie verder ook VG Berlijn 10 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51829; VG Berlijn 2 november 2012, *BeckRS* 2012, 59295; VG Berlijn 20 december 2013, *BeckRS* 2014, 46214; VG Düsseldorf 13 juli 2012, *BeckRS* 2012, 54012; VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, *NVwZ-RR* 2012, 806; VG Keulen 21 augustus 2013, *BeckRS* 2013, 54903; VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275; VG Würzburg 19 april 2012, *BeckRS* 2012, 50026; VG Würzburg 20 april 2012, BeckRS 2012, 50027; VG Würzburg 19 juni 2012, *BeckRS* 2012, 52185; VG Würzburg 14 maart 2013, *BeckRS* 2013, 49633; VGH München 12 april 2012, *Becklink* 1019789; VGH München 20 april 2012, *BeckRS* 2012, 52688; VGH München 2 juli 2012, *Becklink* 1021190; OVG Berlijn-Brandenburg 16 augustus 2012, *BeckRS* 2012, 55693.
[76] Zie onder meer VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275.
[77] Zie bijvoorbeeld BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[78] VG Berlijn 2 november 2012, *BeckRS* 2012, 59295; zie bijvoorbeeld ook OVG Berlijn-Brandenburg 16 augustus 2012, *BeckRS* 2012, 55693; VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275.
[79] VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 44; Lisken 1995.
[80] Zie onder meer VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275.
[81] Kanther 2001; Dietlein 1992; zie ook VG Stuttgart 23 augustus 2006, *BeckRS* 2007, 20824.
[82] Dahm & Peters 2012; Depenheuer 2011.

rechtspraak, nu Duitse rechters oordelen dat een Roma-kampement wel valt onder de reikwijdte van artikel 8 GG en tentenkampen van Occupy en asielzoekers niet.[83]

5.5 Samenvatting

Artikel 8 Grundgesetz bepaalt dat alle Duitsers het recht hebben om zich 'friedlich zu versammeln'. Van een niet-vreedzame demonstratie is alleen sprake indien demonstranten zich op grote schaal gewelddadig gedragen of als zij ten doel hebben de staat omver te werpen. Demonstraties kunnen volgens het Duitse recht alleen worden verboden indien op basis van concrete en verifieerbare feiten de kans op schade zo groot is, dat een latere interventie om het gevaar af te wenden niet toereikend zal zijn.

Demonstranten zijn volgens de Duitse rechter in beginsel vrij om zelf de demonstratievorm te kiezen. Zij mogen daarbij gebruikmaken van tenten indien het gebruik ervan het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt. Hiervan is volgens de Duitse rechter slechts zelden sprake; kampementen van Occupy en van uitgeprocedeerde asielzoekers worden niet door het grondrecht beschermd. Permanente demonstraties zijn uitgesloten, inherent aan een demonstratie is de tijdelijkheid. Het tijdsverloop is volgens de rechter medebepalend voor de vraag of een beperking dan wel verbod gerechtvaardigd is, aangezien de rechten van derden sterker worden ten opzichte van die van de demonstranten naarmate een demonstratie langer voortduurt.

Verschillende Duitse schrijvers interpreteren het begrip 'Versammlung' restrictiever dan rechters. Volgens hen geniet het gebruik van tenten nooit de bescherming van artikel 8 Grundgesetz, omdat het anders een onhandelbare situatie oplevert.

6 Demonstratieve kampementen in het Engelse recht

6.1 Human Rights Act

De betogingsvrijheid wordt in Engeland gegarandeerd in de Human Rights Act 1998 (HRA). Op grond van artikel 3 lid 1 van die wet moet nationale wetgeving, waar mogelijk, in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM worden uitgelegd. Ingevolge artikel 6 HRA mogen overheidslichamen niet in strijd met het EVRM handelen. Met de komst van deze wet kunnen Engelse burgers niet alleen bij het EHRM, maar ook bij nationale gerechten met succes een beroep doen op de rechten en vrijheden van het EVRM.[84] 'The introduction of the Human Rights Act 1998 (HRA) gave domestic effect to Articles 10 and 11 of the Convention, and represented a 'constitutional shift' in the domestic protection of the right to freedom of expression and peaceful assembly', aldus de Equality and Human Rights Commission.[85]

---

[83] Von Alemann & Scheffczyk 2013.
[84] Zie de 'White Paper' bij de Human Rights Act, *Rights Brought Home: The Human Rights Bill*, Command Paper No. Cm. 3782, oktober 1997, te raadplegen via www.gov.uk.
[85] Zie Equality and Human Rights Commission 2012, p. 383; zie ook House of Lords, 13 december 2006, [2006] UKHL 55, [2007] 2 A.C. 105 (R. (on the application of Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire); High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 23 juli 1999, [2000] H.R.L.R. 249 (Redmond-Bate v Director of Public Prosecutions).

6.2 Wetgeving

De betogingsvrijheid kan in Engeland op grond van verschillende wetten worden beperkt. Deze wetten zullen hieronder de revue passeren.

6.2.1 Public Order Act

De Public Order Act van 1986 (POA) maakt een onderscheid tussen enerzijds 'public assemblies' (statische demonstraties op openbare plaatsen) en anderzijds 'public processions' (bewegende demonstraties op openbare plaatsen).

Bij bewegende demonstraties kan de 'senior police officer' op grond van de artikel 12 POA aanwijzingen geven indien hij redelijkerwijs mag verwachten dat een demonstratie 'may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community', of als het doel van de organisator(en) is 'the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do', zolang deze aanwijzingen in zijn ogen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de 'disorder, damage, disruption and intimidation' te voorkomen. Ook kan de 'senior police officer' voorwaarden opleggen ten aanzien van de geplande route en verboden afgeven voor het betreden van bepaalde publieke plaatsen.

Als de 'chief officer of police' redelijkerwijs meent dat toepassing van artikel 12 POA niet zal voorkomen dat bewegende demonstraties in een bepaald gebied uitlopen op 'serious public disorder', dan kan hij op grond van artikel 13 lid 1 POA de 'council of the district' verzoeken om een algeheel verbod van maximaal drie maanden ten aanzien van bewegende demonstraties. Lid 2 vereist goedkeuring van de 'Secretary of State' voor de afgifte van een demonstratieverbod.

Statische demonstraties kunnen in tegenstelling tot bewegende demonstraties niet worden verboden. De 'senior police officer' kan volgens artikel 14 lid 1 POA slechts voorwaarden opleggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht om 'disorder, damage, disruption and intimidation' te voorkomen. Voorwaarden kunnen betrekking hebben op de demonstratielocatie, de maximale demonstratieduur en het maximale aantal demonstranten.

6.2.2 Criminal Justice and Public Order Act

Om het hoofd te bieden aan wildkampeerpraktijken op particulier grondgebied, besluit de wetgever met de artikelen 70 en 71 Criminal Justice and Public Order Act 1994 (CJPOA) tot uitbreiding van de Public Order Act. Met de komst van de artikelen 14A-14C POA mag de 'chief officer of police' de 'council of the district' verzoeken om een demonstratieverbod op het houden van 'trespassory assemblies' in een bepaald gebied indien er wordt voldaan aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden:

(1) de 'chief officer of police' meent redelijkerwijs dat een 'assembly' van minimaal 20 personen zal plaatsvinden 'in the open air on land to which the public has no right of access or only a limited right of access', min of meer het equivalent van een andere dan openbare plaats;
(2) de rechthebbende van de grond heeft hiertoe geen toestemming gegeven of het is aannemelijk dat de 'assembly' de grenzen van gegeven toestemming te buiten gaat;
(3) de 'assembly' loopt mogelijk uit op 'serious disruption to the life of the community' of brengt mogelijk 'significant damage' toe aan gebouwen of monumenten die van historische, architectonische, archeologische of wetenschappelijke waarde zijn.

Zij die willens en wetens ondanks een verbod een ‘trespassory assembly’ organiseren of daaraan deelnemen en zij die demonstranten oproepen om zich willens en wetens niet te houden aan een verbod, begaan een overtreding en kunnen zonder waarschuwing worden gearresteerd volgens artikel 14B POA.

Als een ‘constable in uniform’ redelijkerwijs meent dat een persoon zich begeeft richting een op grond van artikel 14A POA verboden demonstratie, dan is hij bevoegd deze persoon halt te doen houden en te bevelen zich niet naar de demonstratie te begeven. Indien de persoon geen gevolg geeft aan het bevel, dan riskeert hij een geldboete en mag de politieambtenaar hem zonder waarschuwing arresteren, zo bepaalt artikel 14C POA.

Kortom: door de komst van artikelen 14A-14C POA is ‘trespassing’ gecriminaliseerd en kunnen ‘trespassers’ veel gemakkelijker van particulier grondgebied worden verwijderd.

6.2.3 Police Reform and Social Responsibility Act

In 2005 voert de Engelse wetgever met de artikelen 132 tot en met 138 Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA) een strikt regime in voor het houden van een demonstratie in de nabijheid van de ‘Houses of Parliament’. Het Joint Committee laat zich in 2009 kritisch uit over dit regime. De Engelse regering besluit daarop met artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011 tot intrekking ervan. Tegelijkertijd verbiedt de regering in dezelfde wet (artikel 143 lid 2 sub b t/m e Police Reform and Social Responsibility Act 2011) bepaalde demonstratie-gerelateerde gedragingen in de nabijheid van de Britse parlementsgebouwen:

b. erecting or keeping erected in the controlled area of Parliament Square —
   i. any tent, or
   ii. any other structure that is designed, or adapted, (solely or mainly) for the purpose of facilitating sleeping or staying in a place for any period;
c. using any tent or other such structure in the controlled area of Parliament Square for the purpose of sleeping or staying in that area;
d. placing or keeping in place in the controlled area of Parliament Square any sleeping equipment with a view to its use (whether or not by the person placing it or keeping it in place) for the purpose of sleeping overnight in that area;
e. using any sleeping equipment in the controlled area of Parliament Square for the purpose of sleeping overnight in that area.

De verbodenverklaringen hebben in zekere zin terugwerkende kracht: zij zijn ook van toepassing op tenten, constructies en slaapbenodigdheden die vóór het van kracht worden van de nieuwe politiewet reeds aanwezig waren in het aangewezen gebied, zo bepaalt lid 6 van artikel 143 Police Reform and Social Responsibility Act 2011. Bij overtreding van een verbodsbepaling is de politie bevoegd verboden voorwerpen in beslag te nemen, aldus artikel 145.

6.2.4 Byelaws

Naast centrale regelgeving stelt ook decentrale regelgeving beperkingen aan demonstraties en demonstratie-gerelateerde gedragingen op specifieke plaatsen. De Parliament Square Garden Byelaws 2012 vereist bijvoorbeeld toestemming van de burgemeester voor het organiseren van of deelnemen aan een demonstratie op het Parliament Square Garden.[86] En de Trafalgar

[86] Artikel 5 lid 1 sub I en j Parliament Square Garden Byelaws 2012.

Square Byelaws 2012 verbiedt bijvoorbeeld het bevestigen van spandoeken, het opzetten van tenten en het organiseren of deelnemen aan een demonstratie op het Trafalgar Square indien toestemming van de burgemeester ontbreekt.[87]

6.3 Rechtspraak

De Engelse rechter heeft in een reeks van recente uitspraken een uitgebreid en helder regime uitgewerkt ten aanzien van de toelaatbaarheid van demonstratieve kampementen.[88] Dit regime laat zich samenvatten aan de hand van een aantal uitgangspunten die wij hieronder zullen uiteenzetten.

6.3.1 Ruime interpretatie

Niet alleen het uiten van een mening of het houden van een demonstratie valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, ook de plaats waar en de wijze waarop men dit doet. Zou men aannemen dat dit niet het geval is, dan bestaat de kans dat de EVRM-vrijheden worden ontkracht, aldus Engelse rechters.[89]

Tegelijkertijd leidt een ruime interpretatie van de EVRM-vrijheden tot een toename van de kans dat de vrijheden van de een in botsing komen met de rechten en vrijheden van een ander en, daarmee samenhangend, tot een toename van de kans dat het in het licht van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM gerechtvaardigd is beperkingen op te leggen.[90]

6.3.2 Kernrecht en uitingswijze

Engelse rechters maken in de regel een onderscheid tussen enerzijds het uiten van een mening of het houden van een demonstratie en anderzijds de plaats waar en de wijze waarop men dit doet. Desalniettemin benadrukken zij wel dat men voorzichtig moet zijn in het maken van een onderscheid tussen de kern (‘essence’) van het recht en de wijze waarop men wenst te demonstreren. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de uitingswijze het protest zelf zijn.

Dit geldt volgens de Engelse rechter bijvoorbeeld voor het Aldermaston Women’s Peace Camp. De demonstranten van dit kamp voeren al 23 jaren lang een weekend per maand actie tegen nucleaire wapens door middel van een demonstratief kampement. Een kampeerverbod levert in die zaak een schending van de artikelen 10 en 11 EVRM op.[91]

Het Aldermaston Women’s Peace Camp vormt tot op heden echter wel een uitzondering. Noch bij langdurige protestkampen in de nabijheid van de ‘Houses of Parliament’, noch bij Occupy-kampementen in het centrum van Londen, noch bij ‘fracking’-protesten op het Engelse platteland maakt de uitingswijze deel uit van het kernrecht volgens Engelse rechters. Dat is één van de redenen dat de uitingswijze in die zaken doorgaans wel beperkt mag worden

[87] Artikel 5 lid 1 sub a, h, I, j, k, n en o Trafalgar Square Garden Byelaws 2012.
[88] High Court of Justice Queen’s Bench Division 23 januari 1997, [1998] Q.B. 563, [1997] 2 W.L.R. 578 (DPP v Jones (Margaret)); House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr. App. R. 348, (DPP v Jones)
[89] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 37.
[90] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 38.
[91] Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence), r.o. 35-37.

op grond van een kampeerverbod.[92] Zolang het maar geen integraal kampeerverbod (‘blanket ban’) is. Een zodanig verbod beschouwt de Engelse rechter als disproportioneel.[93]

6.3.3 Vele beperkende regelingen, één maatstaf

Door Engelse rechters gerechtvaardigd geachte beperkingen en verboden vinden hun grond in uiteenlopende regelingen – Highways Act 1980,[94] Town and Country Planning Act 1990,[95] Serious Organised Crime and Police Act 2005,[96] Police Reform and Social Responsibility Act 2011,[97] Byelaws[98] – maar met name in het eigendomsrecht van publieke en private partijen op grond van ‘common law’[99] en artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM.[100]

De rechtmatigheid van de regelingen wordt door demonstranten nog wel eens in twijfel getrokken. Zij zijn van mening dat de twee wetten waarmee de Engelse regering de (semi)permanente protestkampen op het Parliament Square Gardens tracht aan banden te leggen – de Serious Organised Crime and Police Act 2005 en de Police Reform and Social Responsibility Act 2011 – niet van toepassing zijn op protestkampen die reeds bestonden voordat deze wetten in 2005 respectievelijk 2011 van kracht werden. De rechter oordeelt echter anders.[101]

---

[92] Ten aanzien van de langdurige protesten in de nabijheid van de ‘Houses of Parliament’, zie Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 48-51; Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 32-47. Ten aanzien van de Occupy-kampementen in het centrum van Londen, zie Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 45. Ten aanzien van de ‘fracking’protesten op het Engelse platteland, zie High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312, (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 37.

[93] Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 32-47.

[94] High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 1-3, 30; Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 1-15 en 60-65.

[95] Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 1-15 en 60-65.

[96] Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department), r.o. 16-31.

[97] Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 32-47.

[98] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 82-90.

[99] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 21-35, 47, 53-56 en 72; High Court of Justice Queen’s Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 60; Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 20-55; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 82-90; High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC 2828 (QB), 2012 WL 2191588, (London Borough of Hackney v Persons Unknown), r.o. 1-5; High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 30; High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312, (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

[100] High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312, (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

[101] Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department), r.o. 16-31; High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC 1123 (Admin), 2012 WL 1358028, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster

Daarnaast menen demonstranten dat de Police Reform and Social Responsibility Act 2011 niet voldoet aan de eis van subsidiariteit, nu kampementen op Parliament Square Gardens ook door middel van een civiele vordering kunnen worden beëindigd in plaats van met – praktisch gezien – een algeheel kampeerverbod. De rechter oordeelt wederom anders: de nieuwe wet stelt voor een ieder een duidelijk en redelijk regime vast. Dit verdient de voorkeur boven al de langdurige, geldverslindende en enkel tussen procespartijen geldende civielrechtelijke processen ten aanzien van protestkampen op Parliament Square Gardens en voldoet zodoende aan de eis van subsidiariteit.[102]

De op grond van uiteenlopende regelingen gevorderde beperkingen en verboden worden door de Engelse rechter vrijwel allemaal getoetst aan één en dezelfde maatstaf: de beperkingsmaatstaf van lid 2 van de artikelen 10 en met name 11 EVRM.[103]

6.3.4 Belangenafweging

De beperkingsmaatstaf van het EVRM vullen Engelse rechters nader in door een belangenafweging te maken tussen enerzijds de inmenging in de vrijheden van de demonstranten indien het kampement wordt verboden of beperkt, en anderzijds de belangen van de landeigenaar, van andere specifieke personen of groepen en meer algemene belangen die spelen indien de demonstranten op dezelfde wijze mogen blijven demonstreren.[104]

Ondanks dat iedere zaak op zijn eigen merites moet worden beoordeeld volgens de Engelse rechtspraak, valt de uitkomst van de belangenafweging vrijwel altijd in het nadeel van de demonstranten uit. Engelse rechters staan (semi)permanente demonstratieve kampementen namelijk niet althans nauwelijks toe en verbieden ze zelfs preventief.

Rechters voeren hiervoor de volgende gronden aan: (1) De kampementen brengen veel schade toe aan de demonstratielocatie.[105] (2) De kampementen vinden plaats op een locatie die daartoe niet geschikt is, zoals (a) op een centraal gelegen locatie als Parliament Square Garden, waardoor de demonstranten een inbreuk maken op de rechten en vrijheden van anderen nu zij anderen de mogelijkheid ontnemen om op diezelfde plaats actie te voeren of anderszins van die plaats gebruik te maken,[106] (b) bij een kerk, St. Paul’s Cathedral, waardoor de demonstranten inbreuk maken op de vrijheid van godsdienst ex artikel 9 EVRM van de kerk-

---

City Council), r.o. 29. Zie ook het commentaar van Taylor en Loveland bij het oordeel van het Court of Appeal van 8 mei 2006: Taylor 2006; Loveland 2007.

[102] Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 15-23, zie ook r.o. 46-47.

[103] Slechts in twee van de in totaal dertien behandelde zaken toetst de rechter de gevorderde beperkingen niet aan de maatstaf van lid 2 van de artikelen 10 en/of 11 EVRM, zie Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department); High Court of Justice Queen’s Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC 2828 (QB), 2012 WL 2191588, (London Borough of Hackney v Persons Unknown).

[104] High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 5-6.

[105] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40; High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 28.

[106] Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London), r.o. 39-40; High Court of Justice Queen’s Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 56-58; Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 31; High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312, (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 34-37.

bezoekers,[107] (c) op of bij de ‘highway’, waardoor de demonstranten andere weggebruikers teveel hinderen en de kampementen een gevaar vormen voor de gezondheid van de demonstranten zelf nu het niet zonder risico is om bij of op de ‘highway’ actie te voeren.[108]

Overigens kan het onder omstandigheden wel zijn toegestaan om actie te voeren op de ‘highway’, namelijk zolang er geen sprake is van obstructie of hinder.[109] En zelfs als er sprake is van een zekere mate van obstructie – een niet onredelijke obstructie – , kan een kleinschalig protestkamp niet zomaar worden verboden op grond van de Highways Act 1980.[110] Langdurige bezettende/obstructieve protesten op of bij de ‘highway’ worden echter niet toegestaan.[111]

Andere gronden die Engelse rechters aandragen voor het niet of nauwelijks toestaan van (semi)permanente demonstratieve kampementen zijn: (3) De gezondheid van de demonstranten zelf komt in gevaar vanwege onvoldoende of zelf ontbrekende sanitaire voorzieningen en kookvoorzieningen.[112] (4) Er doen zich wanordelijkheden en strafbare feiten voor in en rondom de kampementen. Dit hangt samen met het feit dat de kampementen in de loop van de tijd veranderen van protestplaatsen in sociale opvangplaatsen voor daklozen.[113] (5) De kampementen kosten de landeigenaar, de lokale overheid en ondernemers veel geld.[114]

Het belangrijkste punt is volgens Engelse rechters (6) dat de kampementen vanwege hun (semi)permanente karakter hinder veroorzaken, een onevenredige belasting vormen voor onder meer de volksgezondheidsfaciliteiten en een onevenredig grote inbreuk maken op de rechten van de private dan wel publieke landeigenaar.[115] Het is, zo overweegt het Court of Appeal in de Occupy-zaak Samede, dan ook moeilijk voor te stellen dat de rechten van demonstranten die hun mening kenbaar maken door middel van demonstratieve kampementen ooit zouden kunnen prevaleren boven die van de landeigenaar.[116]

---

[107] Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 44.

[108] Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 44; High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 4-9 en 49.

[109] House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr. App. R. 348, (DPP v Jones).

[110] High Court of Justice Queen’s Bench Division 4 oktober 2002, [2002] EWHC 2073 (QB), 2002 WL 31050512 (Westminster City Council v Haw).

[111] High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 4-9 en 49.

[112] Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 31; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 23-25 en 72-73.

[113] Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council), r.o. 31; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 26-29 en 71.

[114] High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 69-70; High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 28.

[115] High Court of Justice Queen’s Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet), r.o. 56-58; Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 44 en 49; High Court of Justice Queen’s Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 5-6 en 66; High Court of Justice Queen’s Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown), r.o. 30; High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312, (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown), r.o. 30 en 34-37.

[116] Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede), r.o. 49.

6.4 Samenvatting

De Human Rights Act 1998 heeft bijgedragen aan de verdere doorwerking van de EVRM-rechten en hun beperkingssystematiek in de Engelse rechtsorde.

De Public Order Act 1986 is van oorsprong toegesneden op de meer traditionele wijzen van actievoeren. Met de komst van de Criminal Justice and Public Order Act 1994 kunnen demonstratieve tentenkampen op particulier terrein betrekkelijk gemakkelijk worden beperkt dan wel verboden. Verder is op grond van recente centrale en decentrale regelgeving toestemming van de burgemeester vereist voor het houden van demonstraties en het opzetten van tentenkampen op specifieke plaatsen, zoals rondom de 'Houses of Parliament'.

Engelse rechters hebben de laatste jaren in een reeks van uitspraken een helder regime uitgewerkt ten aanzien van de toelaatbaarheid van (semi)permanente demonstratieve kampementen. Zij interpreteren artikel 11 EVRM daarbij ruim, maken veelal een onderscheid tussen het kernrecht en de uitingswijze en vullen de beperkingsmaatstaf van artikel 11 lid 2 EVRM in met een belangenafweging. De uitkomst is dat (semi)permanente demonstratieve kampementen niet of nauwelijks worden toegestaan vanwege de hinder, de schade, de kosten en de inbreuken op rechten en belangen van de landeigenaar en derden die deze demonstraties met zich meebrengen.

7 Demonstratieve kampementen in rechtsvergelijkend perspectief

Wij onderscheiden in het Nederlandse, Duitse en Engelse recht vijf verschillende (gehanteerde) methoden op grond waarvan (semi)permanente demonstratieve kampementen kunnen worden beperkt. Volgens de eerste methode is de uitingsvorm niet of niet langer grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd (§ 7.1). Bij de tweede methode is de uitingsvorm wel beschermd, maar hanteert men een ruime interpretatie van de doelcriteria op grond waarvan beperkingen en verboden zijn toegestaan (§ 7.2). Bij de derde en vierde methode wordt de demonstratievorm enigszins geabstraheerd van het demonstratierecht. In die gevallen is de uitingsvorm soms beschermd, namelijk indien de vorm het doel van de demonstratie voldoende ondersteund (§ 7.3), of beperkt beschermd, namelijk als connex verspreidingsrecht van het kernrecht (§ 7.4).

Naast deze vier methoden is er nog een nauwelijks ter sprake gekomen vijfde methode die haar basis vindt in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van artikel 9 lid 1 Gw (§ 7.5). Wij zullen de verschillende methoden hieronder uiteenzetten en nagaan in hoeverre het nationale en internationale recht ruimte bieden aan de verschillende methoden. Ook zullen wij aangeven welke methode volgens ons de voorkeur verdient.

7.1 Methode 1: uitingsvorm niet (langer) beschermd

Een eerste methode die we terugvinden in uitspraken van Nederlandse en Duitse rechters en in de Duitse literatuur, kent (semi)permanente kampementen als demonstratie-uitingsvorm geen grondwettelijk en verdragsrechtelijke bescherming toe. Soms enkel vanwege de vorm, het gebruik van tenten en kampementen. Zo kan een demonstratief kampement volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch verboden worden op grond van een

plaatselijk kampeerverbod.[117] Duitse schrijvers betogen dat toestaan van het gebruik van tenten en kampementen bij demonstraties een onhandelbare en onduidelijke situatie oplevert en daarom niet zou moeten worden toegestaan.[118]

Vaker is de combinatie van de vorm en de (semi)permanente duur de reden dat rechters (semi)permanente kampementen als demonstratievorm geen grondwettelijk en verdragsrechtelijke bescherming toekennen. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt bijvoorbeeld dat het recht op vergadering en betoging niet zover kan strekken 'dat een gedeelte van de openbare ruimte in de stad, waartoe een ieder toegang zou moeten hebben, definitief wordt bezet door een beperkte groep mensen'.[119]

En de Afdeling is van oordeel 'dat het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement (…), waarbij *daarenboven* de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging draagt in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom'.[120]

Een vergelijkbaar standpunt neemt de Duitse rechter in. Hoewel er volgens hem in beginsel geen minimum- en maximumduur geldt voor het houden van een demonstratie, kan het permanent voortduren van een demonstratie geen wezenskenmerk zijn van een demonstratie. De rechter wijst daarbij op rechtswetenschappers die betogen dat een 'Versammlung' een element van vergankelijk en tijdelijk element in zich draagt.[121]

7.1.1 Methode 1 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Kunnen demonstratieve kampementen vanwege hun vorm op grond van een plaatselijk kampeerverbod worden verboden of beëindigd? Volgens de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Hertogenbosch wel. Zijn oordeel verhoudt zich slecht met de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties, die uitdrukkelijk stelt dat 'in die gevallen waarin een "samenscholing" dan wel "kamperen" in wezen is te kwalificeren als een manifestatie (bij voorbeeld een betoging), op dergelijke verschijnselen niet de algemene bepalingen met betrekking tot samenscholingen, resp. kamperen, maar de bijzondere, krachtens de Wet openbare manifestaties vastgestelde regels met betrekking tot manifestaties van toepassing zijn'.[122]

Volgens Schilder is de regering later vreemd genoeg vergeten wat haar standpunt in dezen was. Minister Van Dijk zegt in reactie op de vraag hoe de regering denkt over illegale demonstratieve tentenkampen, 'dat in elk geval de ter plaatse geldende voorschriften, eventueel de APV, met betrekking tot het opslaan van tenten van toepassing zijn'.[123]

Waarom is met de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties geen bevoegdheid gecreëerd op grond waarvan demonstratieve tentenkampen vanwege hun vorm kunnen worden beperkt? Aanvankelijk, tot vlak voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, was deze bevoegdheid opgenomen in het ontwerp van de Wet openbare manifestaties. Artikel 3 van het ontwerp luidde: 'de gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot manifestaties op openbare plaatsen'.[124] Schilder stelt al in 1989 dat de plotselinge verdwijning van deze algemene regelgevende bevoegdheid een 'raadselachtige

[117] Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 2 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU6718.
[118] Kanther 2001; Dietlein 1992; zie ook VG Stuttgart 23 augustus 2006, *BeckRS* 2007, 20824.
[119] Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645.
[120] ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, *AB* 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 5.2.
[121] VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275; Lisken 1995.
[122] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 6-7.
[123] Schilder, 1989, p. 89; *Handelingen II* 1987/88, 27 januari 1988, 41-2252 en 41-2253.
[124] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 2, p. 2.

zaak' is, mogelijk een vergissing, waarvan de consequenties door de regering en Tweede Kamer onvoldoende zijn voorzien.[125]

Vallen demonstratieve kampementen van (semi)permanente duur onder het beschermingsbereik van artikel 9 van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties? De voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam oordeelt van niet. Het recht tot vergadering en betoging kan niet zover strekken volgens hem. De factor tijd speelt voor de voorzieningenrechter een belangrijke rol. Een vergelijkbaar oordeel velt de Afdeling in een uitspraak van 27 augustus 2014. Volgens haar draagt een kampement dat voor langere en potentieel onbeperkte duur de publieke ruimte bezet en waarbij *daarenboven* de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 Gw.

Kritiek is mogelijk op deze oordelen. Men dient zeer terughoudend te zijn om demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen uit te sluiten van het beschermingsbereik van artikel 9 Gw.

In de eerste plaats omdat er geen redenen zijn om te veronderstellen 'dat de grondwetgever langdurende dan wel semipermanente betogingen na verloop van tijd zou willen uitsluiten van de grondwettelijke bescherming', ondanks het gegeven dat de regering gezien de formulering van de beperkingscriteria eerst en vooral dacht aan kortdurende manifestaties.[126] Alleen tijdsverloop is niet voldoende om te mogen aannemen dat een demonstratief kampement het karakter van een betoging verliest, aldus de Afdeling in een uitspraak van 25 maart 2015.[127]

In de tweede plaats verhoudt het argument van de Afdeling in haar uitspraak van 27 augustus 2014 dat de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt, zich niet goed tot de wetsgeschiedenis. De regering stelde indertijd dat een actie die niet (primair) het karakter van een gemeenschappelijke meningsuiting heeft, geen betoging is. De voorbeelden die de regering daarbij noemt, zijn in te delen in twee categorieën: (1) niet althans weinig vreedzame acties –, dat kunnen zijn blokkadeacties, samenscholingen en volksoplopen; (2) acties waarbij evident geen sprake is van een gemeenschappelijke meningsuiting, zoals sinterklaasintochten, carnavalsoptochten en bloemencorso's.[128] Demonstratieve kampementen vallen onder geen van deze categorieën: zij zijn vreedzaam en er is geen sprake van het evident ontbreken van een gemeenschappelijke meningsuiting.

In de derde plaats heeft geen van de Nederlandse rechters ten aanzien van de Occupy-kampementen en de tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers geoordeeld dat dergelijke acties niet meer vallen onder het regime van de Wet openbare manifestaties – twee uitzonderingen daargelaten.[129]

Er is nog een vierde, meer principiële reden waarom men zeer terughoudend moet zijn om acties uit te sluiten van de bescherming van artikel 9 Gw. In beginsel dient er niet te worden gemorreld aan de reikwijdte van het betogingsrecht indien de uitoefening van dit grond-

---

[125] Schilder 1989, p. 89.
[126] Zie punt 9 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Amsterdam (vzr.) ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332.
[127] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.1.
[128] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.
[129] Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645; ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174. Overigens werd het opslaan van een tentenkamp door de Afdeling in uitspraken van 27 mei 1982, 13 juni 1985 en 25 maart 2015 wel aangemerkt als betoging, zie Vz. ARRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, *AB* 1983, 62, m.nt. J.H. van der Veen; Vz. ARRvS 13 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8710, *AB* 1986, 153; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, r.o. 3.1-3.2; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, r.o. 4.1-4.4; zie ook Schilder 1989, p. 34; Staal 1995, p. 581.

recht in strijd komt met andere belangen. Het grondrecht dient ruim te worden geïnterpreteerd en beperkingen moeten zijn gebaseerd op beperkingsclausules.[130]

Deze opvatting vinden we terug in de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van 1983: ‘een grondrecht mag niet ontkracht worden en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijke werking te hebben’, aldus de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken.[131] Tijdens de parlementaire behandeling van artikel 9 Gw zetten leden van verschillende fracties vraagtekens bij de ruime definitie die de regering geeft van het begrip ‘betoging’ en vragen zij of de regering meent dat blokkadeacties ook onder het begrip ‘betoging’ in de zin van artikel 9 Gw vallen:

> ‘De omschrijving in de Memorie van Toelichting van het begrip “betoging” als “middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied” brengt mee dat de “vrijheid van de één” een scherpe beperking van de “vrijheid voor de ander” kan inhouden.’[132]

De regering geeft in de memorie van antwoord aan, de in de memorie van toelichting gegeven definitie te willen handhaven. Zij vervolgt:

> ‘Dit brengt mee, dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, zoals dat bij blokkades van wegen en waterwegen het geval kan zijn, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 1.9 [het huidige artikel 9 Gw; BR] zijn.’[133]

Schilder leidt hieruit af dat blokkadeacties die niet het karakter hebben van dwangmaatregelen, wel degelijk betogingen in de zin van artikel 9 Gw zijn:

> ‘Terecht is de regering voorzichtig in haar formulering; blokkades *kunnen* acties zijn die meer het karakter hebben van dwangmaatregelen. In veel gevallen echter zijn blokkadeacties aan te merken als betogingen in de zin van de Grondwet eenvoudigweg omdat zij aan de kenmerken van een betoging voldoen.’[134]

Als blokkadeacties in beginsel al onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw vallen, dan zeker ook demonstraties in de vorm van (semi)permanente kampementen nu deze demonstraties – die in beginsel ook voldoen aan de kenmerken van een betoging in de zin van artikel 9 Gw – in de regel een minder dwingend karakter hebben dan blokkadeacties.

7.1.2 Methode 1 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Volgens het internationale recht moet de fundamentele betogingsvrijheid ruim worden uitgelegd; zij omvat ook de vorm waarin de demonstranten zich wensen te uiten. Zodoende vallen

---

[130] Aharon Barak, president van het Israëlische Hooggerechtshof, formuleert het als volgt: ‘I believe that the scope of the right does not change when it is in conflict with other constitutional values – such as society’s interests (national security, public order) or other conflicting rights. The clash between conflicting interests or values should not be expressed in the scope of the right, but rather in the manner the right is exercised and realized, and it is in this domain that proportionality plays a central role.’ Zie Barak 2010, zie ook Van der Schyff 2011.
[131] *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.
[132] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 6, p. 38.
[133] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32-33.
[134] Schilder 1989, p. 37.

demonstratieve kampementen en zelfs 'direct action protests' onder het beschermingsbereik van artikel 11 EVRM.

Zijn dergelijke demonstratievormen ook beschermd indien zij van (semi)permanente duur zijn? In de 'Guidelines' van 2010 stelt de OSCE/ODIHR dat demonstraties tijdelijk moeten zijn, maar in 2012 schrijft hij dat door de opkomst van semipermanente demonstraties dit aspect heroverwogen dient te worden. In de derde editie van de 'Guidelines' (najaar 2015), zal de ODIHR/OSCE hieraan naar verwachting nader aandacht besteden.

Uit het oordeel in de EHRM-zaak Nosov e.a./Rusland van 20 februari 2014 volgt dat de onbepaalde duur van een demonstratief kampement niet kan leiden tot de conclusie dat het op een gegeven moment geen verdragsrechtelijke bescherming (meer) geniet. Wel kan het tijdsverloop een rol spelen bij de beoordeling of opgelegde beperkingen en verboden zijn toegestaan.

7.1.3 Samenvatting

Uit het merendeel van de Nederlandse rechterlijke uitspraken en uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet en van de Wet openbare manifestaties volgt dat het recht tot betoging ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente demonstratieve kampementen in beginsel ook vallen onder het beschermingsbereik van artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties. Deze demonstratievorm kan dus niet zomaar worden verboden op grond van een plaatselijk kampeerverbod. Demonstratieve kampementen die het karakter hebben van dwangmaatregelen ontberen daarentegen grondwettelijke bescherming.

Ook uit het internationale recht volgt dat de fundamentele betogingsvrijheid ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente demonstratieve kampementen verdragsrechtelijk zijn beschermd. Enkel de vorm van een demonstratie of de duur ervan kan een beperking niet rechtvaardigen.

7.2 Methode 2: uitingsvorm wel beschermd, ruime uitleg doelcriteria

Nederlandse rechters beoordelen de toelaatbaarheid van beperkingen en verboden van demonstratieve kampementen doorgaans aan de hand van de doelcriteria van artikel 2 Wom. De invulling die zij aan de doelcriteria geven, is in de loop van de tijd veranderd. Aanvankelijk oordelen rechters dat demonstratieve kampementen niet of nauwelijks beperkt en verboden kunnen worden op grond van de doelcriteria. Tegenwoordig vormt de gezondheid van de demonstranten zelf al voldoende grond voor het opleggen van een beperking of zelfs een verbod. Ook leggen rechters het doelcriterium 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' steeds ruimer uit.

Waar Nederlandse rechters begin 2012 oordelen dat enkele incidenten in en rondom de (semi)permanente Occupy-kampementen een verbod niet kunnen rechtvaardigen en dat het tijdsverloop niet bepalend is voor de vraag of een verbod kan worden opgelegd, daar oordelen dezelfde rechters begin 2014 dat 'kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen'. Het tijdsverloop van een demonstratie heeft volgens recente uitspraken dus aanzienlijk invloed op de mate waarin er sprake is van wanordelijkheden.

Een soortgelijke opvatting zijn ook de Duitse en Engelse rechter toegedaan. Zij zijn van mening dat naarmate de demonstratie langer duurt, de rechten van derden sterker worden ten opzichte van die van de demonstranten. Een beperking of verbod kan dan zijn gerechtvaar-

digd, met name indien de demonstranten reeds lang de tijd hebben gehad om te demonstreren op de manier waarop zij dat wensen.

De Engelse rechter maakt altijd een afweging tussen enerzijds de fundamentele betogingsvrijheid en anderzijds de doelcriteria – lees andere rechten, vrijheden en belangen – die een beperking of verbod kunnen rechtvaardigen. Op deze manier creëert hij een helder toetsingskader in de wirwar van de vele wettelijke regelingen op grond waarvan demonstratieve kampementen in Engeland kunnen worden verboden. De Engelse rechter legt de fundamentele betogingsvrijheid ruim uit; niet alleen het uiten van een mening of het houden van een demonstratie valt onder het beschermingsbereik van het EVRM, ook de plaats waar en de wijze waarop men dit doet. Tegelijkertijd legt hij de doelcriteria ook ruim uit.

Uitkomst van de belangenafweging is dat Engelse rechters (semi)permanente demonstratieve kampementen, met name indien zij plaatsvinden op particulier grondgebied, niet of nauwelijks toestaan. Net als de Nederlandse rechter oordeelt de Engelse rechter dat de bescherming van de gezondheid van de demonstranten zelf beperkingen en verboden kan rechtvaardigen.

7.2.1 Methode 2 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Zouden demonstratieve kampementen beperkt of beëindigd mogen worden vanwege de gezondheid van de demonstranten zelf? Uit wetsgeschiedenispassages volgt dat het doelcriterium ‘bescherming van de gezondheid’ restrictief moet worden uitgelegd. In de memorie van toelichting wordt de bestrijding van een epidemie als voorbeeld van het doelcriterium genoemd.[135]

Overigens geldt ten aanzien van alle doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw dat een restrictieve uitleg geboden is. Dit blijkt duidelijk uit de woorden van de Minister van Binnenlandse Zaken bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983:

> ‘Men moet alles wat de wet zegt (…) over de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, interpreteren in het licht van “een grondrecht mag niet ontkracht worden en een grondrecht behoort een positieve en zo ruim mogelijke werking te hebben”.’[136]

Ten aanzien van het doelcriterium ‘bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ merkt de regering bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 expliciet op dat dit doelcriterium de voorkeur verdient boven het door de Raad van State voorgestelde doelcriterium ‘ter handhaving van de openbare orde’. Reden hiervoor is dat het voorgestelde criterium een ‘aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en derhalve een verzwakking van het grondrecht zou inhouden’.[137] Ook hieruit volgt dat de regering een restrictieve uitleg van de beperkingsbevoegdheid voorstaat.

---

[135] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39. Volgens Brederveld blijkt hieruit dat de grondwetgever niet slechts veiligheidsrisico’s voor ogen stond. ‘Straks bedenkt men nog dat het grondrecht van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging kan worden beperkt in het belang van de “geestelijke” gezondheid.’ Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder Rb. Haarlem 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, *Gst.* 1996-7044, 4.

[136] *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

[137] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90; zie ook *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 10.

7.2.2 Methode 2 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Hoeveel ruimte biedt het internationale recht aan beperkingen in het belang van de gezondheid van de demonstranten zelf? Volgens de rechtspraak van het EHRM alsmede de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' van de OSCE/ODIHR (Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights) en de Venetië Commissie van de Raad van Europa kan de gezondheid van de demonstranten zelf slechts in bijzondere omstandigheden een beperking van de 'freedom of assembly' rechtvaardigen:

> 'Restrictions might also be justified on occasions where the health of participants in an assembly becomes seriously compromised. In the case of *Cisse v. France* (2002), for example, the intervention of the authorities was justified on health grounds, given that the protesters had reached a critical stage during a hunger strike, and were confined in unsanitary conditions. Again, however, such reasoning should not be relied upon by the authorities to pre-emptively break up peaceful assemblies, even where a hunger strike forms part of the protest strategy.'[138]

Anders dan in de zaak Cisse/Frankrijk is bij demonstratieve kampementen zoals van de Occupybeweging doorgaans geen sprake van dreigend levensgevaar voor de demonstranten.

Dat een beroep op de gezondheid van demonstranten niet snel een beperking of beëindiging kan rechtvaardigen, lijkt ook te volgen uit de woorden die Neil Jarman, voorzitter van de 'OSCE/ODIHR Panel of Experts on Freedom of Peaceful Assembly', sprak ten aanzien van semipermanente demonstraties zoals van de Occupybeweging: 'It was notable that certain states invoked 'public health' to disperse such assemblies.'[139] De door Jarman gekozen woorden suggereren immers dat hij zijn vraagtekens plaatst bij een dergelijk gebruik van de inperkingsgrond '(volks)gezondheid'.[140]

Hoeveel ruimte biedt het internationale recht aan een ruime uitleg van andere doelcriteria, zoals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten? Het EHRM legt tegenwoordig minder nadruk op de bescherming van de rechten van derden en meer op die van de betogers. Bovendien mogen demonstraties volgens de OSCE/ODIHR niet zomaar worden beperkt met een beroep op de 'public order'. Een hypothetisch risico op ordeverstoringen rechtvaardigt een demonstratieverbod niet. Zolang een demonstratief kampement vreedzaam blijft, mag het niet verboden worden op grond van strafbare gedragingen van demonstranten en derden in of rondom het kamp. Een beperking of verbod dient immers noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Deze noodzakelijkheidstoets van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM duidt erop dat beperkende doelcriteria niet te ruim mogen worden uitgelegd.

Tegelijkertijd zijn de doelcriteria van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM ruim geformuleerd en bieden zij staten betrekkelijk veel ruimte tot het opleggen van beperkingen en verboden. Dit is in het bijzonder het geval indien een demonstratie langer voortduurt, zo volgt uit het EHRM-arrest Nosov e.a./Rusland.

---

[138] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 52; EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (Cisse/Frankrijk), r.o. 51-53.

[139] OSCE 2012, p. 10. Jarman merkt bovendien op dat de derde editie van de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' nader zal ingaan op deze en andere demonstratieve kampementenkwesties. De verwachte publicatiedatum ligt in de tweede helft van 2015 volgens Thomas Rymer, de woordvoerder van de OSCE/ODIHR.

[140] Van Dale vertaalt 'notable' met 'opmerkelijk, merkwaardig, opvallend, bijzonder'.

7.2.3 Samenvatting

De wetgever stond een restrictieve uitleg van het doelcriterium ‘bescherming van de gezondheid’ voor ogen, zo volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van 1983. De Nederlandse rechtspraak legt de laatste jaren het doelcriterium ‘bescherming van de gezondheid’ extensief uit door beperkingen en verboden ten aanzien van demonstratieve kampementen rechtmatig te achten vanwege de gezondheid van de demonstranten zelf. Of dit in lijn is met het EVRM en de ‘Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly’ is nog maar de vraag, aangezien daaruit volgt dat een beroep op de gezondheid van de demonstranten zelf alleen in zeer uitzonderlijke gevallen een beperking of beëindiging kan rechtvaardigen. Een preventief verbod is in elk geval uitgesloten.

Ook andere doelcriteria dienen volgens de Nederlandse wetgever restrictief te worden uitgelegd. Nederlandse rechters lijken de doelcriteria echter steeds ruimer uit te leggen. Zij oordelen tegenwoordig dat kampementen die geruime tijd voortduren naar hun aard al een mate van wanordelijkheid in zich bergen.

Het internationale recht biedt veel ruimte aan het opleggen van beperkingen, met name indien het langdurige demonstraties betreft. Desalniettemin volgt uit de richtlijnen van de OSCE/ODIHR dat een demonstratieverbod met een beroep op de openbare orde niet zomaar is toegestaan.

7.3 Methode 3: uitingsvorm soms beschermd, samenhang met doel

Een derde te onderscheiden beperkingsmethode volgt uit de Duitse rechtspraak. In 1991 oordeelt een Duitse rechter dat een demonstratief kampement valt onder de grondwettelijke bescherming van artikel 8 Grundgesetz, omdat het kampement het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt.[141] Er is nog één andere uitspraak waarin de rechter een demonstratief kampement de bescherming van artikel 8 GG toekent. Het betreft een kampement dat als blokkade is opgesteld om een atoomafvaltransport te verhinderen.[142]

In alle andere uitspraken, onder meer over Occupy-kampementen en tentenkampen van asielzoekers, oordelen Duitse rechters dat er onvoldoende relatie bestaat tussen het gebruik van tenten enerzijds en het doel van de demonstratie anderzijds. Rechters zijn van mening dat de acties meer weg hebben van wildkamperen dan van betogen, nu de tenten de huisvesting en bescherming van de demonstranten ten doel hebben. Kortom: de middel-doelredenering wordt uitzonderingsgewijs toegepast in de Duitse jurisprudentie.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert in twee uitspraken van 25 maart 2015 een vergelijkbare middel-doelredenering. Zij merkt in die uitspraken een verbod van een kampement en een beëindiging van een kampement niet aan als een beperking, maar als een verbod van de betoging, omdat het kampement en het nachtelijk verblijf daarin van essentieel belang zijn voor de betoging als zodanig. De Afdeling redeneert, althans zo lijkt het, dat de vorm zo essentieel is voor het doel – de inhoud van de betoging – dat een integraal verbod van de betogingsvorm een verbod op de betoging zelf is.[143]

---

[141] OVG München 23 september 1991, *NVwZ-RR* 1992, 360.
[142] VGH Mannheim 14 april 2005, *BeckRS* 2005, 27788.
[143] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.3.

7.3.1 Methode 3 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Hoeveel ruimte biedt het Nederlandse recht voor deze Duitse benadering die we tot op zekere hoogte lijken terug te zien in twee uitspraken van de Afdeling? Volgens Loof is uit de totstandkoming van artikel 9 Gw en van de Wet openbare manifestaties af te leiden 'dat de activiteiten die niet direct in relatie staan tot het collectief uiten van een mening minder snel onder de grondrechtelijke bescherming zullen vallen'.[144] Op basis daarvan zou betoogd kunnen worden dat een demonstratief kampement bijvoorbeeld tijdens de nachtelijke uren niet direct in relatie staat tot het collectief uiten van een mening en zodoende onvoldoende het doel van de demonstratie ondersteunt.[145] Dit is in het bijzonder het geval indien een kampement steeds meer is geworden van een protestkamp tot een sociale opvangplaats, zoals bij Occupy-kampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers soms het geval is geweest.[146]

Los van het feit dat Duitse rechters slechts zelden oordelen dat demonstratieve kampementen het doel van de demonstratie voldoende ondersteunen en zodoende grondwettelijk bescherming genieten, is er een principieel bezwaar tegen deze benadering. Zij maakt het al dan niet toestaan van een bepaalde uitingsvorm afhankelijk van het doel van de demonstratie, en daarmee ook van de inhoud van de demonstratie. Dit verhoudt zich slecht met het uitgangspunt van de Wet openbare manifestaties, op grond waarvan beperkende voorschriften geen betrekking mogen hebben op de inhoud van een demonstratie.

Artikel 4 lid 3 Wom bepaalt bijvoorbeeld dat bij een vereiste kennisgeving geen gegevens worden verlangd over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. En artikel 5 lid 3 Wom schrijft voor dat een voorschrift, beperking of verbod geen betrekking kan hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens. Bovendien blijkt uit de doelcriteria van artikel 2 Wom dat een beperking of verbod niet vanwege de inhoud mag worden gegeven.[147]

Dat de inhoud van een betoging geen enkele rol mag spelen bij eventueel op te leggen preventieve beperkingen en verboden volgt ook uit artikel 7 lid 3 Gw. Volgens de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 mag de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van artikel 7 Gw niet aangegrepen worden om preventief in te grijpen wegens de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.[148] Omdat de zinsnede 'voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan' in artikel 7 lid 3 Gw ook ziet op het openbaren van gedachten en gevoelens door middel van een betoging, geldt het censuurverbod ook voor het recht tot vergadering en betoging van artikel 9 Gw.

Overigens hanteert het Engelse recht eenzelfde uitgangspunt: de inhoud van de betoging mag niet meespelen bij de vraag of een verbod of beperking is toegestaan. 'The court is, of course, bound to protect the expression of views whether or not it agrees with them'.[149]

---

[144] Loof 2007, paragraaf 2.3; Loof wijst daarbij op *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33.
[145] Zie daarover uitgebreider Roorda 2012.
[146] Dit blijkt bijvoorbeeld uit een oordeel van een Engelse rechter en een artikel van de Duitse pers: High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 26-29 en 71; zie ook het nieuwsbericht 'Strohfeuer der Occupy- Bewegung erlischt – Zeltlager nur noch in vier deutschen Städten – Wendel vom Protestcamp zur Sozialstation' van vrijdag 13 april 2012 op adn1946.wordpress.com.
[147] Zie Bunschoten 2009b.
[148] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 18-19.
[149] High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown), r.o. 6.

7.3.2 Methode 3 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Het EVRM biedt gezien de rechtspraak van het EHRM betrekkelijk veel ruimte aan lidstaten om beperkingen en verboden op te leggen bij demonstratieve kampementen. Wel moeten beperkingen en verboden altijd hun basis kunnen vinden in de doelcriteria van lid 2 van de artikelen 10 dan wel 11 EVRM. Ervan uitgaande dat demonstratieve kampementen ook verdragsrechtelijk zijn beschermd – dat lijkt in elk geval te volgen uit het oordeel van het EHRM in de zaak Nosov e.a./Rusland – dan kan de demonstratievorm niet worden beperkt of verboden vanwege het enkele feit dat de vorm het doel van de demonstratie onvoldoende ondersteunt. Die ruimte biedt lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM immers niet.

De 'Guidelines' van de OSCE/ODIHR lijken eveneens weinig ruimte te bieden aan de middel-doel methode, nu zij bepalen dat de fundamentele uitingsvrijheid ook de vorm omvat waarin de demonstranten zich wensen te uiten. De OSCE/ODIHR wijst in dit verband als voorbeeld op de demonstratiewetten van Kazachstan en Finland die het opzetten van tenten en andere constructies uitdrukkelijk toestaan als vorm van actievoeren. De vorm van actievoeren mag desalniettemin beperkt worden, zolang beperkingen hun basis vinden in objectieve doelcriteria zoals de bescherming van de volksgezondheid, belang van de veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Beperkingen die uitsluitend gebaseerd zijn op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens zijn niet toegestaan, zo stelt de OSCE/ODIHR onder verwijzing naar artikel 5 lid 3 Wom.

7.3.3 Samenvatting

De Duitse methode, waarbij een kampement alleen grondwettelijke bescherming geniet indien het voldoende het doel van de demonstratie ondersteunt, stuit op het principiële bezwaar dat beperkingen en verboden geen betrekking zouden mogen hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Bovendien lijkt uit het internationale recht te volgen dat actievoeren door middel van een kampement valt onder de fundamentele betogingsvrijheid en zodoende alleen beperkt mag worden op grond van objectieve doelcriteria.

7.4 Methode 4: uitingsvorm beperkt beschermd, kernrecht en verspreidingsrecht

Een vierde methode, die we terugzien in de Nederlandse en tot op zekere hoogte ook in de Engelse jurisprudentie, zoekt aansluiting bij de leer van het kernrecht en het verspreidingsrecht. Op grond van deze leer wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de kern van het recht tot betogen – het gemeenschappelijk in het openbaar uiten van een mening – en anderzijds het daaraan connexe verspreidingsrecht, dat wil zeggen de vorm waarin men betoogt. Het verspreidingsrecht kan verdergaand worden beperkt dan het kernrecht, maar ook voor een beperking van het verspreidingsrecht gelden voorwaarden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft er drie geformuleerd: (1) de beperking houdt geen verband met de inhoud van de demonstratie, (2) de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is en (3) een beperking gaat niet zo ver dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.[150]

Sommige Nederlandse rechters oordelen dat de demonstratievorm van een (semi)permanent kampement aangemerkt kan worden als connex verspreidingsrecht en dat opge-

[150] ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman.

legde beperkingen en verboden van deze demonstratievorm voldoen aan de eisen die de Afdeling stelt.

Engelse rechters oordelen dat de uitingswijze soms kan samenvallen met het kernrecht. Of hiervan sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Slechts in één zaak, Tabernacle versus The Secretary of State for Defence, oordeelt de rechter dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de essentie van de demonstratie en de wijze en vorm waarop de demonstranten actievoeren; de protestwijze en -vorm zijn het protest zelf. Een beperking behoeft in dat geval een substantiële en objectieve rechtvaardiging om aan de eisen van lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM te kunnen voldoen.

In alle andere zaken oordelen Engelse rechters dat demonstratieve kampementen geen deel uitmaken van de essentie van het protest. Wel zijn zij als verspreidingsrecht verdragsrechtelijk beschermd; de EVRM-vrijheden hebben immers in beginsel ook betrekking op de wijze waarop en de plaats waar men die vrijheden wenst te uiten. Een beperking van het verspreidingsrecht mag niet zover gaan dat er sprake is van een 'blanket ban', aangezien de eis van proportionaliteit zich daartegen verzet.

7.4.1 Methode 4 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

In de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 komt de leer van het kernrecht als mogelijke grondrechtbeperkende leer aan de orde. Volgens de regering wordt de vraag wat onder een kernrecht moet worden verstaan, op verschillende manieren beantwoord. De regering zet de twee meest relevante opvattingen uiteen. De eerste gaat ervan uit dat ieder grondrecht in abstracto ingedeeld kan worden in kernbestanddelen en perifere bestanddelen die verdergaand beperkt mogen worden. De tweede gaat ook uit van een onderscheid tussen kernbestanddelen en perifere bestanddelen die verdergaand beperkt mogen worden, maar meent dat het afhangt van de omstandigheden van het geval of een bepaald onderdeel tot de kern behoort of niet.

Volgens de regering heeft de kernrechtbenadering aantrekkelijke kanten: 'sommige onderdelen van een grondrecht vertegenwoordigen een grotere waarde dan andere en dat op de laatstgenoemde meer inbreuk aanvaardbaar is dan op de eerste ligt in de rede. Dit aspect heeft de kernrechtbenadering voor op het systeem van de doelcriteria (…).' Bezwaren zijn er echter ook:

> 'Het beantwoorden van de vraag waar de kern van een grondrecht eindigt is dikwijls nogal arbitrair en leidt met name in de hierboven omschreven meer dynamische benadering van de kernrechtgedachte tot een normale afweging van het pro en contra van een bepaalde inbreuk op een grondrecht, dat wil zeggen tot een beleidsvrijheid van wetgever en overheid die aan de bijzondere grondwettelijke positie van de grondrechten afbreuk doet. Vervolgens blijft de vraag, welke instantie tot beperken bevoegd is, in de beschreven kernrechtopvattingen onbeantwoord, zodat elk overheidsorgaan inbreuk op een grondrecht mag maken zolang de "kern" niet wordt aangetast. Ten derde zal ten aanzien van verschillende grondrechten onzekerheid ontstaan omtrent de vraag in hoeverre naast de in de grondrechtartikelen geboden beperkingsclausules nog extra beperkingsmogelijkheden bestaan.'[151]

De regering komt tot de conclusie 'dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen, doch als een zelfstandige beperkingsgrond niet aanvaardbaar is, aangezien dan te zeer afbreuk zou worden gedaan aan de grond-

[151] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 19.

wettelijke waarborgen welke in het voorgestelde wetsontwerp voor de grondrechten besloten liggen'.[152]

Met de woorden 'dat de notie van het kernrecht aantrekkelijke kanten heeft en in bepaalde opzichten wellicht een rol kan spelen' lijkt de regering de deur op een kier te laten voor toepassing van de leer van het kernrecht. Anders dan de regering in haar reactie op het advies van de Staatscommissie-Thomassen in 2010 om de kernrechtleer in de Grondwet op te nemen stelt, is deze leer bij de grondwetsherziening niet 'nadrukkelijk' afgewezen.[153] Als deze leer al ergens toegelaten zou moeten worden, dan is het wel bij de betogingsvrijheid, de specialis van de meningsuiting. Het is zodoende ook vanuit wetshistorisch perspectief verdedigbaar dat burgemeesters en rechters bij demonstratieve kampementen gebruikmaken van deze leer.

Bovendien zou betoogd kunnen worden dat de afwijzing van de kernrechtbenadering in 1975/76 achterhaald is, nu de rechtspraak haar de laatste jaren regelmatig toepast om de grondwettelijke beschermde betogingsvrijheid de ruimte te geven die haar toekomt, zonder onevenredig afbreuk te doen aan andere rechten en belangen.

Wat er ook van zij, het is van belang de drie bezwaren die de regering in de memorie van toelichting aandraagt tegen de toepassing van deze leer ter harte te nemen. Volgens de regering is het (veelal) onduidelijk (1) wat wel en wat niet hoort tot de kern van een recht, (2) welke instantie bevoegd is tot het opleggen van beperkingen van de perifere bestanddelen van een grondrecht en (3) in hoeverre er naast de wettelijke beperkingsclausules nog extra beperkingsmogelijkheden bestaan. De regering meent dat deze onduidelijkheden afbreuk kunnen doen aan de bijzondere grondwettelijke positie van grondrechten.

Nederlandse rechters lijken de onduidelijkheden echter al te hebben weggenomen als het gaat om demonstratieve kampementen. In de eerste plaats oordelen rechters dat demonstreren 'an sich' deel uitmaakt van de kern van het demonstratierecht. Een (semi)permanent kampement als uitingsvorm niet; dit is slechts een aan het kernrecht connex verspreidingsrecht.

In de tweede plaats blijkt uit de rechterlijke oordelen dat de burgemeester bij demonstratieve kampementen de bevoegde instantie is tot het opleggen van beperkingen van de perifere bestanddelen van het kernrecht. Dit lijkt ons goed verdedigbaar nu de burgemeester door de Wet openbare manifestaties ook wordt aangewezen als bevoegde instantie tot het opleggen van beperkingen van het kernrecht.

Ook de derde onduidelijkheid lijkt te zijn opgehelderd door de Nederlandse rechtspraak, althans voor zover het demonstratieve kampementen betreft; doordat de drie doelcriteria van artikel 2 Wom onvoldoende soelaas lijken te bieden om bij (semi)permanente demonstratieve kampementen de grondwettelijke betogingsvrijheid te garanderen zonder onevenredig inbreuk te maken op andere rechten en belangen, oordelen rechters dat (semi)permanente kampementen beperkt en verboden mogen worden op grond van de leer van het kernrecht.

Bij de wijze waarop Nederlandse rechters de leer van het kernrecht toepassen op (semi)permanente demonstratieve kampementen plaatsen wij een aantal kanttekeningen.

In de eerste plaats gaan rechters niet altijd in op het standpunt van demonstranten dat de gekozen demonstratievorm, een (semi)permanent kampement, op zichzelf geldt als wezenskenmerk van de demonstratie vanwege het doel van de demonstratie. Dit is echter wel relevant, want als wordt aangenomen dat dit standpunt juist is, dan is het de vraag of de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht soelaas biedt. Betoogd zou kunnen worden

[152] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 19-20; zie ook *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 6, p. 17.
[153] *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570, nr. 20, p. 6-7; Staatscommissie Grondwet 2010, p. 55-56.

dat de uitingsvorm in dat geval behoort tot de kern van het recht, zoals bijvoorbeeld de Engelse rechter oordeelt in de Tabernacle-zaak.[154]

Ook bij de Occupy-kampementen en de tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers zou betoogd kunnen worden dat kern en uitingsvorm samenvallen of op z'n minst dicht bij elkaar liggen: door middel van kampementen uiten leden van de Occupybeweging hun onvrede over de ontaarde westerse levensstijl en demonstreren zij dat een eenvoudige levensstijl ook mogelijk is; uitgeprocedeerde asielzoekers gebruiken de tentenkampen om te laten zien dat zij niet of niet langer opvang aangeboden krijgen door de autoriteiten en zij zodoende hun onderdak (moeten) zoeken in tentenkampen.

De Rechtbank Den Haag denkt hier – wat ons betreft terecht – anders over. Zij stelt dat het bestempelen van de gekozen vorm als wezenlijk kenmerk van de manifestatie niet betekent dat die vorm 'daarmee tot de kern van het recht tot betogen gaat behoren en daarmee aan minder vergaande beperkingen dan het connexe recht zou kunnen worden onderworpen'.[155]

Er is nog een andere, meer principiële, reden waarom de uitingsvorm niet vanwege het doel van de demonstratie vereenzelvigd mag worden met de kern van het recht, zoals bijvoorbeeld de Afdeling wel lijkt te doen in twee uitspraken van 25 maart 2015.[156] De vraag of de vorm essentieel is voor het doel – de inhoud – van de betoging, vereist een afweging die op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat aan de Grondwet en de Wet openbare manifestaties ten grondslag ligt: de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens mag geen rol spelen bij het opleggen van beperkingen. Sterker nog, de burgemeester wordt formeel geacht de inhoud van de betoging niet te kennen; artikel 4 lid 3 Wom bepaalt dat over de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens geen gegevens worden verlangd.

Een tweede kanttekening die wij plaatsen bij de wijze waarop Nederlandse rechters de leer van het kernrecht toepassen, heeft betrekking op de voorwaarden die de Afdeling stelt aan een beperking van het connexe verspreidingsrecht. Meerdere rechters oordelen dat een bevel tot beëindiging of een opgelegd verbod van een kampement voldoet aan de voorwaarden die voor een dergelijke beperking gelden. Ten aanzien van de eerste voorwaarde is dit evident, zo betogen Brouwer en Schilder: beperkingen van de wijze van demonstreren – het kamperen – houdt geen verband met de inhoud van een betoging.[157]

De vraag rijst of de beperkingen ook voldoen aan de tweede en in het bijzonder aan de derde voorwaarde die de Afdeling stelt, het zogenaamde Nuth-criterium: een beperking mag niet zover gaan dat er geen gebruik van enige betekenis meer overblijft. De Rechtbank Den Haag houdt in twee uitspraken van 23 januari 2014 strikt vast aan dit criterium. Zij oordeelt dat een verbod van een aangekondigd tentenkamp en een beëindiging van een reeds bestaand tentenkamp geen gebruik van betekenis overlaat aan het door de uitgeprocedeerde asielzoekers gekozen verspreidingsmiddel, het connexe recht. De leer van het connexe recht biedt volgens de rechter dus geen ruimte voor een verbod of beëindiging van een tentenkamp.[158]

Een beëindiging van een (semi)permanent kampement laat volgens ons echter wel degelijk ruimte van enige betekenis over aan het connexe recht, zolang demonstranten maar geruime tijd de gelegenheid wordt gegeven om hun mening te uiten op de wijze waarop zij dat

[154] De Engelse Tabernacle-zaak is overigens een uitzondering op de regel: in alle andere (semi)permanente demonstratieve kampementzaken oordelen Engelse rechters dat kern en uitingsvorm niet samenvallen.

[155] Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6.

[156] ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2; ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 4.3.

[157] Zie ook punt 1 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332.

[158] Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

wensen te doen.[159] Met andere woorden: het Nuth-criterium sluit een beëindiging van een kampement niet uit.[160]

Het preventief verbieden van een demonstratief kampement als connex verspreidingsrecht is echter niet toegestaan. Een preventief verbod laat immers geen gebruik van enige betekenis over aan het connexe recht.[161]

In zijn annotatie onder de Afdelingsuitspraak ten aanzien van het vredeskamp bij vliegbasis Volkel pleit Bunschoten ervoor, om het demonstratief kamperen als zelfstandig verspreidingsmiddel aan te merken, maar het overnachten niet. In dat geval gelden de voorwaarden voor een beperking van het connexe recht enkel ten aanzien van het demonstratief kamperen en zou het overnachten verboden kunnen worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de voorwaarde dat feitelijk gebruik van enige betekenis moet overblijven.[162]

7.4.2 Methode 4 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

Hoeveel ruimte biedt het internationale recht aan een kernrechtbenadering? Nieuwenhuis concludeert in zijn artikel 'De kernrechtbenadering bij de grondrechten' dat het EHRM in zijn jurisprudentie regelmatig een kernrechtbenadering hanteert. Met name bij de proportionaliteitstoets stelt het Hof in meerdere zaken de voorwaarde dat de 'very essence' of de 'core' van een verdragsrechtelijk beschermde vrijheid slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden aangetast. Een inmenging in datgene wat niet behoort tot de kern van een recht, zal minder snel disproportioneel zijn.[163] Op grond hiervan zouden we kunnen concluderen dat het EHRM ruimte laat aan een kernrechtbenadering.

Tegelijkertijd blijkt uit de jurisprudentie van het Hof dat een specifieke uitingswijze van demonstranten niet zomaar volledig mag worden verboden. Demonstranten moeten voldoende mogelijkheid hebben gehad om hun punt duidelijk te maken, in beginsel op de manier waarop zij dat willen, zo volgt uit de zaak Nosov e.a./Rusland.[164] De verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid omvat immers niet alleen het recht om te demonstreren, maar ook de vorm waarin de demonstranten dit wensen te doen. Niet voor niets oordeelt het Hof dat (semi)permanente kampementen vallen onder de bescherming van de artikelen 10 en 11 EVRM. Beperkingen van een (semi)permanent demonstratief kampement zijn zodoende alleen toegestaan als zij noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van een van de in lid 2 van de artikelen 10 en 11 EVRM genoemde doelcriteria.

De ODIHR/OSCE gaat in haar 'Guidelines' en 'Handbook' niet in op de kernrechtbenadering. Wel stelt zij dat het de voorkeur verdient om te kiezen voor beperkingen ten aanzien van tijd, plaats en wijze van demonstreren, in plaats van te kiezen tussen niet ingrijpen of verbieden. Ook bepalen de 'Guidelines' dat een beperking niet enkel gebaseerd mag zijn op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

---

[159] Zie ook Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, *JG* 13.0021, m.nt. B. Roorda, r.o. 5.4.5.

[160] Roorda betwijfelde dit aanvankelijk; zie punt 3 van zijn annotatie onder Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, *JG* 13.0021.

[161] Zie ook punt 8 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332.

[162] ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *Gst.* 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.

[163] Nieuwenhuis 2012.

[164] EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland), *EHRC* 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.

7.4.3 Samenvatting

De kernrechtleer is afgelopen jaren veel toegepast door Nederlandse rechters bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Ook in de rechtspraak van de Engelse rechter en het EHRM duikt regelmatig een kernrechtbenadering op. De regering heeft in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 de leer van het kernrecht als zelfstandige beperkingsgrond afgewezen. De door haar gekozen formuleringen lijken echter wel enige ruimte te laten aan toepassing van deze leer. Door middel van toepassing van de leer van het kernrecht lijken rechters de problematiek van (semi)permanente demonstratieve kampementen adequaat het hoofd te kunnen bieden: de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid krijgt de ruimte toegemeten die haar moet toekomen zonder onevenredig inbreuk te maken op andere rechten en belangen.

Belangrijk is in elk geval dat een beperking van een demonstratief kampement geen betrekking heeft op de inhoud van de demonstratie, noodzakelijk en proportioneel is en ruimte van enige betekenis overlaat aan de uitingsvorm. Dit volgt niet alleen uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar ook uit het internationale recht.

7.5 Methode 5: uitingsvorm niet (lang) beschermd, formeel-wettelijk kampeerverbod

In Engeland tracht de regering (semi)permanente demonstratieve kampementen in de nabijheid van de ‘Houses of Parliament’ – denk daarbij aan het vredeskamp van Brian Haw – ettelijke malen te beperken dan wel te verbieden door ten aanzien van dat specifieke gebied wettelijke kampeerbeperkingen en -verboden uit te vaardigen. Uiteindelijk weet zij hierin te slagen. In hoeverre zou een demonstratief kampement in Nederland verboden kunnen worden op grond van een wettelijk kampeerverbod?

Artikel 9 lid 1 Gw bepaalt dat het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Wet ziet in dezen slechts op een wet in formele zin. Op grond hiervan kan een kampeerverbod in een formele wet voldoende soelaas bieden om een demonstratief tentenkamp te verbieden.

Nog maar een paar jaar geleden kende ons recht een formeel-wettelijk kampeerverbod in artikel 15 Wet op de openluchtrecreatie (WOR). Op grond van deze bepaling werd in 2002 een demonstrant strafrechtelijk veroordeeld vanwege deelname aan het vredeskamp bij de vliegbasis Volkel.[165] De Wet op de openluchtrecreatie is op 1 januari 2008 ingetrokken, ‘enerzijds om op het terrein van het kamperen meer regionaal maatwerk mogelijk te maken en anderzijds uit het oogpunt van deregulering’.[166] De wetgever zou kunnen overwegen om weer een formeel-wettelijk kampeerverbod in te stellen om toekomstige problemen rondom demonstratieve kampementen het hoofd te bieden.

7.5.1 Methode 5 vanuit nationaalrechtelijk perspectief

Hoe verhoudt de hierboven beschreven methode zich met de afwijzing van de leer van de algemene – ongeschreven – beperkingen door de regering ten tijde van de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983? Deze leer houdt in dat naast beperkingen van grondrechten die herleid kunnen worden tot de grondwettelijke beperkingsclausules, ook andere beperkingen toelaatbaar zijn. Deze zogenaamde algemene beperkingen zijn in tegenstelling tot bijzon-

---

[165] Rb. ’s-Hertogenbosch 6 juni 2002, *NBSTRAF* 2003, 87; de kantonrechter was in eerste aanleg een andere mening toegedaan, zie Ktg. ’s-Hertogenbosch 20 juni 2001, *NBSTRAF* 2001, 251.
[166] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 829, nr. 3, p. 1.

dere beperkingen niet met het oog op een bepaald grondrecht gericht, maar worden veroorzaakt 'doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat'.[167]

De regering schrijft in de memorie van toelichting de 'leer van de algemene – *ongeschreven* – beperkingen' af te wijzen.[168] Meijer zegt hierover:

> 'De regering onderscheidde bij de grondwetsherziening geschreven en ongeschreven beperkingsbevoegdheden, waarbij zij deze termen een zeer specifieke betekenis (en m.i. zeer ongelukkige) toekende. Een ongeschreven beperkingsbevoegdheid betekent in dit verband namelijk een beperkingsbevoegdheid, welke niet tot een beperkingsclausule in het betreffende grondwetsartikel herleid kan worden. Dit kan dus zeer wel een geschreven (in de 'normale' zin van het woord) zijn.'[169]

Er zijn een aantal goede redenen om aan te nemen dat een formeel-wettelijk kampeerverbod als beperkingsgrond voor een demonstratief kampement zich goed verhoudt met het standpunt van de regering ten tijde van de grondwetsherziening van 1983.

In de eerste plaats maakt de regering bij de grondwetsherziening van 1983 duidelijk dat de afwijzing van de leer van de algemene beperkingen geen principiële is, of zoals Boon het zegt 'niet al te serieus' moet worden genomen.[170] Zij stelt:

> '(…) wanneer een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt doch de intrekking of vernietiging van die maatregel in flagrante strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dan zal zo'n maatregel niet licht ongrondwettig mogen worden geacht. Daarbij kan de eis van proportionaliteit en van het rekening houden met maatschappelijke en persoonlijke belangen een rol spelen. Zo kan onder omstandigheden het belang van een bepaalde grondrechtbeperkende maatregel zo zwaar wegen en de inbreuk op het grondrecht zo gering zijn, dat een ongrondwettigverklaring buiten de grenzen der redelijkheid zou liggen. Men zal er bij deze methode evenwel voor moeten waken niet in een sfeer van freies Ermessen te belanden waarin de eerbiediging van een grondwettelijk grondrecht op voet van gelijkwaardigheid tegenover andere belangen wordt afgewogen: het gaat hier om het vinden van uiterste grenzen.'[171]

In de tweede plaats geeft de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' aan dat formeel-wettelijke beperkingen sowieso zijn toegestaan. Betoogd kan worden dat formeel-wettelijke beperkingen terug te voeren zijn op deze grondwettelijke beperkingsformule en zodoende te kwalificeren zijn als bijzondere beperkingen en niet als algemene beperkingen.

In de derde en laatste plaats lijkt de Afdeling in haar rechtspraak de leer van de algemene beperkingen te aanvaarden.[172] 'Aanvaarding van een uitlaatklep in enigerlei gedaante is nu eenmaal onvermijdelijk, gezien de tamelijk dogmatische benadering die op het punt van de

[167] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 20-21.
[168] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21.
[169] Meijer 1987.
[170] Zie de annotatie van P.J. Boon onder Vz. ABRvS 16 februari 1989, ECLI;NL;RVS:1989:AH2643, *AB* 1990, 9.
[171] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21-22.
[172] Zie ook de annotatie van F.R. Vermeer & J.G. Brouwer onder ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *AB* 2002, 221.

grondrechten bij de Grondwetsherziening van 1983 is gevolgd', aldus Boon. Strikt vasthouden aan de leer van de bijzondere beperkingen levert nu eenmaal onhoudbare situaties op.[173]

7.5.2 Methode 5 vanuit internationaalrechtelijk perspectief

De regering stelt in de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1983 ten aanzien van de leer van de algemene beperkingen dat 'verdragen inzake vrijheidsrechten geen beperkingsbevoegdheden toelaten, die niet tot de verdragsartikelen herleidbaar zijn'.[174] Betoogd kan worden dat een formeel-wettelijke kampeerverbod herleidbaar is tot de grondwettelijke beperkingsformule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' en gerechtvaardigd zou kunnen zijn in het licht van de doelcriteria van artikel 11 lid 2 EVRM.

Probleem van een formeel-wettelijk kampeerverbod is dat een strikte toepassing ervan geen ruimte van enige betekenis overlaat aan demonstraties in de vorm van kampementen. Dit verhoudt zich slecht met het uitgangspunt van het EHRM dat een specifieke uitingswijze van demonstranten niet zomaar volledig mag worden verboden nu de betogingsvrijheid ook de demonstratievorm omvat. Een verbod is en blijft een ultimum remedium. Als beperkingen volstaan, dient men daarvoor te kiezen.

7.5.3 Samenvatting

Ons recht kende tot 2008 een formeel-wettelijk kampeerverbod. Door wederom dit formeel-wettelijk verbod in te stellen zouden demonstratieve kampementen beperkt kunnen worden. Nationaalrechtelijk zijn er weinig bezwaren. Een dergelijk verbod is immers terug te voeren op de beperkingsformule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van artikel 9 lid 1 Gw. Wel verhoudt een verbod zich slecht met het internationaalrechtelijke uitgangspunt dat een demonstratievorm niet zomaar volledig mag worden verboden.

7.6 Best practice

Welke van de vijf methoden verdient nu de voorkeur? De eerste methode waarbij (semi)permanente demonstratieve kampementen geen bescherming genieten vanwege de vorm of vanwege de combinatie van vorm en (semi)permanente duur, stuit op zwaarwegende bezwaren. Uit met name het internationale recht volgt dat het recht tot betoging ruim moet worden uitgelegd en dat (semi)permanente demonstratieve kampementen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming genieten.

De tweede methode gaat in tegenstelling tot de eerste methode ervan uit dat de uitingsvorm ook bescherming geniet. Beperkende doelcriteria mogen ruim worden uitgelegd volgens deze methode. Internationaalrechtelijk lijkt deze methode geaccepteerd. Wel verhoudt zij zich slecht met de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Grondwet als de Wet openbare manifestaties waaruit blijkt dat de doelcriteria van artikel 9 lid 2 respectievelijk artikel 2 Wom restrictief moeten worden uitgelegd.

---

[173] Zie de annotatie van P.J. Boon onder Vz. ABRvS 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, *AB* 1991, 44; zie verder ook Vz. ABRvS 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, *AB* 1990, 9, m.nt. P.J. Boon; zie ook de annotatie van F.R. Vermeer & J.G. Brouwer onder ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *AB* 2002, 221.

[174] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21.

Desalniettemin legt de rechter de doelcriteria steeds ruimer uit bij (semi)permanente demonstratieve kampementen. Het gevaar daarvan is echter dat de kern van de betogingsvrijheid – in de woorden van het EHRM de 'very essence' of 'core' – teveel in de verdrukking komt omdat demonstraties steeds gemakkelijker kunnen worden beperkt, beëindigd en verboden. Bovendien zal een ruime uitleg van de doelcriteria wellicht niet alleen zijn weerslag hebben op rechterlijke oordelen ten aanzien van (semi)permanente demonstratieve kampementen, maar ook op andersoortige demonstraties en demonstratievormen.

Om de kern van het recht te beschermen denken wij dat het een goed idee is om de demonstratie*vorm* tot op zekere hoogte te abstraheren van het demonstratie*recht* 'an sich'. De Duitse rechter doet dit door kampementen alleen grondwettelijke bescherming toe te kennen indien deze demonstratievorm het doel van de demonstratie voldoende ondersteunt. Deze methode stuit op het principiële bezwaar dat beperkingen en verboden geen betrekking mogen hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Verder werkt deze methode gemakkelijk willekeur in de hand. Onduidelijk is bijvoorbeeld waarom demonstratieve Occupy-kampementen en tentenkampen van uitgeprocedeerde asielzoekers geen grondwettelijke bescherming toekomen, maar een kampement als demonstratievorm tegen een atoomafvaltransport wel. Bovendien verhoudt deze Duitse beperkingswijze zich slecht met het nationaal- en internationaalrechtelijke uitgangspunten dat (semi)permanente demonstratieve kampementen grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming genieten.

Ook in de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht wordt de vorm van demonstreren tot op zekere hoogte geabstraheerd van het demonstratierecht zelf. De wijze waarop dit in deze methode plaatsvindt, heeft echter geen betrekking op de inhoud van de demonstratie. Uit het Nuth-criterium volgt dat de demonstratievorm onder geen beding volledig mag worden verboden. Zodoende is de uitingsvorm verdergaand beschermd dan bij de Duitse methode, maar kan zij toch worden beperkt en, na enige tijd, worden beëindigd. Het connexe recht kan bij verordening worden geregeld. De leer van het kernrecht – hoewel zij in het algemeen is afgewezen tijdens de grondwetsherziening van 1983 maar waaraan de regering destijds toch enige ruimte heeft willen bieden – biedt bij (semi)permanente demonstratieve kampementen zodoende een alleszins aanvaardbare beperkingsmethode: zij biedt zowel kernrecht als connex verspreidingsrecht voldoende bescherming en weet daarmee de grondwettelijke en verdragsrechtelijke betogingsvrijheid de ruimte te bieden die haar toekomt, zonder dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen.

Het instellen van een formeel-wettelijk kampeerverbod zoals ons recht tot 2008 kende, stuit op weinig nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke bezwaren, zolang men bij de toepassing ervan wel enige ruimte overlaat aan de demonstratievorm. Nadeel is dat een formeel-wettelijk kampeerverbod een wetsaanpassing vereist, terwijl de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht vandaag de dag al soelaas biedt. Bovendien is het bepaald niet ondenkbaar dat zich nieuwe vormvarianten gaan voordoen.

8 Conclusie

De oplossing voor de problematiek van de (semi)permanente demonstratieve kampementen ligt volgens ons in de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht. Deze leer en de toepassing ervan op (semi)permanente demonstratieve kampementen ziet er, geoptimaliseerd aan de hand van de lessen die we leren van het Duitse en Engelse recht, als volgt uit.

8.1 Onderscheid kernrecht en connex verspreidingsrecht

Voor toepassing van de kernrechtleer is vereist dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen kernrecht en connex verspreidingsrecht. Een (semi)permanent kampement als demonstratieve uitingsvorm betreft het connexe verspreidingsrecht, niet het kernrecht.

8.2 Beperkingen kernrecht

Beperkingen van het kernrecht – het collectief uiten van een mening in het openbaar – zijn toegestaan voor zover artikel 9 Gw en de Wet openbare manifestaties hiertoe de ruimte geven.

8.3 Beperkingen connex verspreidingsrecht

Ook al maakt een uitingswijze geen deel uit van het kernrecht, dan nog is het vanuit grondwettelijk en verdragsrechtelijk perspectief van groot belang om de uitingswijze fundamenteelrechtelijke bescherming toe te kennen door haar enige ruimte te laten. Niet voor niets heeft de Afdeling bestuursrechtspraak drie voorwaarden gesteld voor een beperking van het connexe verspreidingsrecht. Deze moeten in acht worden genomen door burgemeesters en rechters.

Voorwaarde één

De eerste voorwaarde, dat een beperking geen verband mag houden met de inhoud van de demonstratie, is in lijn met het uitgangspunt van de Wet openbare manifestaties dat een beperking geen verband houdt met de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Deze voorwaarde zal bij (semi)permanente demonstratieve kampementen naar onze verwachting geen problemen opleveren.

Voorwaarde twee

De tweede voorwaarde is dat een beperking noodzakelijk moet zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen. Ze mag bovendien niet verdergaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is. Deze voorwaarde roept twee vragen op waarop wij hieronder nader ingaan: (1) Op welke wettelijke regeling zou een beperking van een tentenkamp kunnen rusten? (2) En welke belangen beogen plaatselijke kampeerverboden te dienen?

(1) De intrekking van de Wet op de openluchtrecreatie in 2008, waarin een formeelwettelijk kampeerverbod was opgenomen, heeft tot gevolg dat het zogenaamde vrij kamperen zonder nadere voorziening door gemeenten in beginsel toelaatbaar is.[175] De handreiking voor bestuurders en ambtenaren ten aanzien van het kampeerbeleid na de Wet op de openluchtrecreatie die uitgegeven is door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in combinatie met de VNG stelt dat de APV het geschikte juridische instrument is om kamperen buiten kampeerterreinen te regelen.[176] Zij beveelt gemeenten aan drie artikelen in de APV op te nemen. Deze luiden volgens de huidige model-APV van de VNG als volgt:

[175] *Kamerstukken II* 2004/05, 29 829, nr. 3, p. 25.
[176] VNG e.a. 2005, p. 61.

Artikel 4:17 Begripsbepaling
In deze afdeling wordt onder kampeermiddel verstaan: een onderkomen of voertuig waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen in de zin van artikel 2.1, eerste lid onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

Artikel 4:18 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen
1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan, de beheersverordening, exploitatieplan of een voorbereidingsbesluit is bestemd of mede bestemd.
2. Het verbod geldt niet voor het plaatsen van kampeermiddelen voor eigen gebruik door de rechthebbende op een terrein.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod als bedoeld in het eerste lid.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de ontheffing worden geweigerd in het belang van:
a. de bescherming van natuur en landschap; of
b. de bescherming van een stadsgezicht.
5. Op de ontheffing is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.

Artikel 4:19 Aanwijzing kampeerplaatsen
1. Het college kan plaatsen aanwijzen waarop het verbod van artikel 4:18, eerste lid niet van toepassing is.
2. Het college kan daarbij nadere regels stellen ter bescherming van de belangen genoemd in artikel 4:18, vierde lid, onder a en b.

Het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten heeft deze drie artikelen in min of meer dezelfde vorm opgenomen in de APV. Vier gemeenten hebben een plaatselijk kampeerverbod opgenomen in een andersoortige regeling.[177] Slechts 20 van de in totaal 393 Nederlandse gemeenten beschikken in het geheel niet over een kampeerverbod.[178] In de overige 373 Nederlandse gemeenten zou een beperking van een kampeerverbod dus kunnen rusten op een plaatselijk kampeerverbod.

(2) Welke belangen beogen plaatselijke kampeerverboden te dienen? Dit kunnen we afleiden uit de gronden op basis waarvan het college de ontheffing van een kampeerverbod kan weigeren. In veel gemeenten zijn dit dezelfde gronden als die in de artikelen 4:18 lid 4 juncto 1:8 van de model-APV van de VNG worden opgesomd: in het belang van de bescherming van natuur en landschap, de bescherming van een stadsgezicht, de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het milieu. Sommige gemeenten noemen nog meer gronden: in het belang van het (uiterlijk) aanzien van de gemeente, de bescherming van het bestemmingsplan, de bescherming

[177] De gemeente Aalsmeer in artikel 2 Verordening op de openluchtrecreatie, de gemeente Lochem in artikel 3.1 Verordening verblijfsrecreatie voor de gemeente Lochem, de gemeente Ooststellingwerf in artikel 1 lid 2 Verordening kleinschalige verblijfsrecreatie gemeente Ooststellingwerf, de gemeente Tubbergen in artikel 5.4 Nota verblijfsrecreatie in noordoost Twente.
[178] De gemeenten die niet over een kampeerverbod beschikken zijn Amstelveen, Apeldoorn, Bergen (Li), Ten Boer, Brummen, Dantumadiel, Deurne, Franekeradeel, Gilze en Rijen, Heerlen, Hellendoorn, Hilversum, Hoogeveen, Kollumerland en Nieuwkruisland, Losser, Meppel, Voorst, Waterland, Wierden en Wormerland.

> van de flora en fauna, het veilig en doelmatig gebruik van het openbaar water, het voorkomen of beperken van overlast, de zedelijkheid of gezondheid, de hygiëne, de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen.[179] Kortom: plaatselijke kampeerverboden beogen vele uiteenlopende belangen te dienen.

Gezien de problemen die zich voordoen bij (semi)permanente demonstratieve kampementen is het zeer aannemelijk dat een beperking van een demonstratief kampement, bijvoorbeeld in tijdsduur, noodzakelijk is in het belang van één of meer van de genoemde gronden. Tevens gaat een dergelijke beperking ons inziens niet verder dan met het oog op de genoemde belangen strikt nodig is, indien demonstranten voldoende tijd hebben gehad om hun mening collectief in het openbaar te uiten door middel van een demonstratief kampement.

De 20 Nederlandse gemeenten die tot op heden niet beschikken over een plaatselijk kampeerverbod zouden deze kunnen creëren om zodoende aan de hand van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht het hoofd te kunnen bieden aan mogelijke toekomstige (semi)permanente demonstratieve kampementen.

Voorwaarde drie

De derde en laatste voorwaarde die de Afdeling stelt aan een beperking van het connexe recht is dat zij ruimte van enige betekenis overlaat aan dit recht. Een preventief verbod op een demonstratief kampement is zodoende niet mogelijk met een beroep op de leer van het kernrecht. Een demonstratievoorschrift dat de duur van een demonstratief kampement beperkt tot bijvoorbeeld twee weken of een beëindiging van een demonstratie die al enige tijd plaatsvindt zou daarentegen wel in lijn zijn met het zogenaamde Nuth-criterium.

Bunschoten stelt voor een onderscheid te maken tussen enerzijds het demonstratief kamperen als zelfstandig verspreidingsmiddel – connex recht – en anderzijds het overnachten als niet-zelfstandig verspreidingsmiddel. Op grond daarvan zou een verbod op overnachten niet in strijd zijn met het Nuth-criterium, aangezien het gebruik van enige betekenis overlaat aan het demonstratief kamperen.[180]

Of dit een goede oplossing is, betwijfelen wij. Het ontleden van een gekozen uitingsvorm in een deel dat wel valt onder het connexe recht en een deel dat niet valt onder het connexe recht, heeft als gevaar dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de gekozen uitingsvorm.

8.4 Algemenere toepassing

In ons standpunt om de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht toe te passen op (semi)permanente demonstratieve kampementen staan wij niet alleen. In de recente (lagere) rechtspraak alsook in de literatuur is dit geluid regelmatig te horen.

In dit hoofdstuk zijn wij specifiek ingegaan op toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht op (semi)permanente demonstratieve kampementen en op de optimalisering van deze toepassing aan de hand van het Duitse en Engelse recht, aangezien juist deze uitingsvorm afgelopen jaren voor veel problemen zorgt. Dat neemt niet weg dat wij,

---

[179] Zie bijvoorbeeld artikel 4 lid 2 Verordening op de openluchtrecreatie van de gemeente Aalsmeer, artikel 2:47a lid 2 APV Leeuwarden, artikel 4.5.2 lid 4 APV Maastricht, artikel 4.4.6a lid 3 APV Nijmegen, artikel 2.4.10a lid 2 APV Zwolle.

[180] ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *Gst.* 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.

met Brederveld en Hofman,[181] van mening zijn dat toepassing van de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht niet beperkt hoeft te blijven tot één of enkele uitingsvormen.[182]

Overigens betekent dit niet dat iedere uiting bescherming toekomt als connex verspreidingsrecht. De memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties stelt ons inziens terecht ‘dat acties, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, doch waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, geen betogingen zijn in de hier bedoelde zin. Dat kan bij voorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen, volksoplopen en dergelijke’.[183]

Dit doet echter niets af aan het betrekkelijk breed gedragen standpunt dat de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht meer algemeen toegepast zou kunnen worden bij de betogingsvrijheid ex artikel 9 Gw, zodat naast (wild)kamperen ook andere – mogelijk niet te voorziene – toekomstige uitingsvormen de grondwettelijke en verdragsrechtelijke ruimte krijgen die hen toekomt, zonder dat het ordelijk verloop van het dagelijks leven alsmede de rechten en vrijheden van anderen onevenredig in gevaar komen.

8.5 Formeel-wettelijk alternatief

De Afdeling heeft in recente uitspraken de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht bij (semi)permanente demonstratieve kampementen op grondwetshistorische argumenten verworpen. In drie van haar uitspraken over demonstratieve Occupy-kampementen wijst de Afdeling de kernrecht en connexe verspreidingsrecht-benadering van de rechtbank van de hand.

Dat wij de argumentatie van de Afdeling weinig overtuigend vinden, is – vanzelfsprekend – van ondergeschikt belang. De benadering van de Afdeling dwingt ons in deze evaluatie om een alternatief voor te stellen en dat is een formeel-wettelijk verbod op demonstratieve kampementen tijdens de nachtelijke uren.

In zekere zin wordt het kernrechtleer-idee hiermee gepositiveerd. Nu is het echter de wetgever die een expliciet onderscheid maakt tussen de inhoud van het recht en de gekozen uitingsvorm. Met een dergelijk verbod blijft de wetgever keurig binnen de lijnen van de Grondwet, het verdragsrecht en de nationale jurisprudentie: het nachtelijk verbod op demonstratief kamperen ziet op geen enkele wijze op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens; van de uitingsvorm blijft gebruik van betekenis over nu het verbod het demonstratieve kamperen overdag onverlet laat.

Anders dan bijvoorbeeld de Bulgaarse, Franse, Griekse en Portugese wetgeving ter zake laat het door ons voorgestelde verbod ruimte aan betogingen die tijdens de nachtelijke uren plaatsvinden. Slechts aan de vorm wordt een beperking opgelegd. Met de OSCE/ODIHR zijn

---

[181] Zie punt 7 van de annotatie van E. Brederveld onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *Gst.* 1996-7026, 2 en punt 6 van de annotatie van J.A. Hofman onder ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179.

[182] Tot nu toe hebben rechters geluidsversterking, het meedragen van fakkels en het (wild)kamperen bij demonstraties als zelfstandige verspreidingsmiddelen aangemerkt. Ten aanzien van geluidsversterking zie ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179; ten aanzien van het meedragen van fakkels zie Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462; ten aanzien van het (wild)kamperen zie Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.5; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, r.o. 6 en punt 8 van de annotatie; Rb. Den Haag 18 december 2013, SGR 13/6551, r.o. 5.3; Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.4; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 41; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 40.

[183] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

wij van mening dat een integraal wettelijk verbod op demonsteren tijdens de nachtelijke uren in beginsel een disproportionele beperking van de betogingsvrijheid is.[184]

De door ons voorgestelde beperking van deze specifieke vorm van het uiting geven aan de betogingsvrijheid is alleszins verdedigbaar. Het demonstratief kamperen gedurende langere tijd op openbare plaatsen die hiervoor allesbehalve geschikt en geëquipeerd zijn, brengt niet zelden onrechtmatige hinder en overlast mee.

Soms is zelfs sprake van zodanige hygiënisch onverantwoorde omstandigheden dat gezondheidsproblemen een serieuze bedreiging voor betogers en omwonenden vormen. In dit geval biedt de Wet openbare manifestaties echter al een escape, althans indien vaststaat dat met gezondheidsproblemen ook de gezondheid van de betogers kan zijn bedoeld. De wetshistorie van de Wet openbare manifestaties is op dit punt niet evident.

Een verbod hoeft niet beperkt te blijven tot nachtelijk demonstratieve kamperen. Ook andere, onevenredig de samenleving belastende demonstratievormen zouden formeel-wettelijk kunnen worden verboden tijdens de nachtelijke uren. De uitdaging zal dan zijn een zodanige terminologie te kiezen dat het nachtelijk demonstreren niet integraal onmogelijk wordt gemaakt. Een nachtelijke kaarsenloop voor een onterecht slachtoffer van ons rechtssysteem moet – denken wij – mogelijk blijven.

Een verbod op nachtelijk demonstratief kamperen is direct terug te voeren op de huidige problematiek rondom demonstratieve kampementen als die van de Occupy-beweging, maar heeft een veel langere historie. Uit verschillende Afdelingsuitspraken blijken zich al tientallen jaren problemen rondom demonstratieve kampementen voor te doen. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties zocht de wetgever reeds naar een oplossing voor deze problematiek, maar vond die toen niet. Wellicht is de tijd er nu wel rijp voor.

---

[184] OSCE/ODIHR 2014, p. 39 en 41-42.

Hoofdstuk 6
Ordebewaarders en overlegverplichting

1 Inleiding

Meer en meer gemeenten stellen in hun beleidsregels de eis van private ordebewaarders bij betogingen met soms vergaande rechten en plichten. Tot op heden ontbreekt een formeel-wettelijke basis in de Wet openbare manifestaties voor deze eis. Het is de vraag of dit is toegelaten. In dit hoofdstuk onderzoeken we of er een formeel-wettelijke basis in de Wet openbare manifestaties dient te worden gecreëerd voor private ordebewaarders en zo ja wat de inhoud hiervan moet zijn.

Vanzelfsprekend kan een rechtsvergelijkende blik over de grenzen hierbij behulpzaam zijn. De Duitse 'Versammlungsgesetz' kent al jarenlang de eis van private ordebewaarders bij betogingen. In die wet is tot in detail uitgewerkt waarvoor de private ordebewaarders verantwoordelijk zijn, welke bevoegdheden zij hebben om hun verantwoordelijk uit te kunnen oefenen en wat de consequenties ervan zijn als zij hun bevoegdheden niet naar behoren uitoefenen.[1]

In Engeland kent men een dergelijk fenomeen niet. Hier is men na de uit de hand gelopen G20 protesten in Londen begin april 2009 overgaan op een samenwerking gerichte aanpak van demonstraties, waarbij een goede communicatie met de demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en ook na afloop van een demonstratie essentieel is. Wetenschappelijke onderzoeken naar de recente ontwikkelingen in de Britse demonstratiereguleringspraktijk laten zien dat een dergelijke aanpak positieve effecten heeft. Om die reden stellen we in dit hoofdstuk ook de vraag of er in de Wet openbare manifestaties een overlegverplichting dient te worden opgenomen.[2]

2 Praktijkgedachten over ordebewaarders

2.1 Inleiding

Om een indruk te krijgen van het nut en de noodzaak van private ordebewaarders hebben wij betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten twee vragen voorgelegd met betrekking tot private ordebewaarders bij betogingen.

(1) Bent u van mening dat aan de organisator de eis van private ordebewaarders bij betogingen zou mogen/moeten worden gesteld?

[1] Zie de artikelen 5-19 van de Duitse Versammlungsgesetz; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011.
[2] Dit hoofdstuk bouwt voort op Roorda 2015c.

(2) Zo ja, bent u van mening dat de eis van private ordebewaarders opgenomen zou moeten worden in de Wet openbare manifestaties?

De antwoorden van de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze vragen zetten wij hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 uiteen.

2.2 Eis van ordebewaarders

Gemeente Amsterdam
Volgens de beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam mag op grond van de bevoegdheden in de Wet openbare manifestaties aan de organisator de eis van private ordebewaarders bij betogingen worden gesteld, voor zover dit nodig is in het kader van de doelcriteria van artikel 2 Wom.

Politie Amsterdam
De commandant van de Amsterdamse Vredeseenheid schrijft samen met de adviseur dienstleiding regionale operationele samenwerking van de Amsterdamse politie: 'Een keiharde eis stellen is niet wenselijk. In overleg met organisatoren is het wel goed om op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen, het werkt buitengewoon goed als juist vanuit de eigen achterban wordt gezorgd voor het handhaven van gedrag binnen de groep. Gecertificeerde beveiligers kunnen nu juist die rol ook niet op zich nemen. Ordebewaarders in welke vorm dan ook is echter niet afdwingbaar.'

Gemeente & politie Den Haag
'Wij vragen de organisator wel altijd zelf verantwoordelijkheid te nemen maar een plicht gaat ons te ver. Wanneer een organisator geen verantwoordelijkheid wil of kan nemen, kan wel eerder vrees voor wanordelijkheden ontstaan. Een consequentie hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat een partij in plaats van een demonstratieve optocht een statische betoging moet houden.'

Gemeente Rotterdam
'Vanuit mijn ervaring kan ik niet zeggen dat ik deze ordebewakers noodzakelijk acht bij demonstraties. Het is toch vaak een samenwerking tussen politie en de ordedienst vanuit de demonstrantengroep. Dit werkt bijna altijd prima', zo schrijft de adviseur Evenementen en Demonstraties van de gemeente Rotterdam.

Politie Rotterdam
De eis van private ordebewaarders bij betogingen zou gesteld mogen worden volgens de Rotterdamse teamchef. Sterker nog, dit gebeurt al, zoals bijvoorbeeld bij de 1 mei demonstratie. Voorafgaand aan die demonstratie wordt afgesproken dat de organisatie zelf een aantal herkenbare ordebewaarders moet laten meelopen.

Gemeente & politie Utrecht
Vanuit de gemeenten en politie Utrecht wordt aangegeven dat de eis van private ordebewaarders bij betogingen zou mogen worden gesteld. Hierbij moet wel maatwerk worden toegepast. Naast ordebewaarders zouden ook verkeersregelaars mogen worden vereist. De organisatie is in principe verantwoordelijk voor een veilig- en ordelijk verloop van de demonstratie en zal daartoe haar maatregelen moeten nemen, zoals het aanstellen van een herkenbare en aanspreekbare ordedienst en het (laten) aanstellen van evenementenverkeersregelaars. Dit heeft

ook tot voordeel dat de demonstratie voor een groot deel selfsupporting is. De overheid kan in een tweede lijn rond de demonstratie acteren.

2.3 Eis van ordebewaarders in de Wet openbare manifestaties

Gemeente Amsterdam
De eis van private ordebewaarders zou niet opgenomen moeten worden in de Wet openbare manifestaties, aangezien dat toch weer een extra voorschrift is. Daar moeten we niet naar toe.

Politie Amsterdam
De eis van private ordebewaarders zou volgens de demonstratie-experts van de Amsterdamse politie niet moeten worden opgenomen in de Wet openbare manifestaties. Het belang van de vrije meningsuiting prevaleert. De eis van private ordebewaarders kan leiden tot hoge kosten voor de demonstratieorganisatie. Dat kan op zijn beurt weer van invloed zijn op de vrije meningsuiting.

Gemeente & politie Den Haag
Een eis gaat te ver, zodoende zou dit ook niet in de Wet openbare manifestaties opgenomen moeten worden, zo schrijft de gemeentelijke beleidsadviseur namens de gemeente en politie Den Haag.

Politie Rotterdam
De eis van private ordebewaarders bij betogingen zou verstandig zijn, zo schrijft de Rotterdamse teamchef. Dan hoeft daar in de voorbereidingen richting een demonstratie niet meer onnodig over gediscussieerd te worden.

Gemeente & politie Utrecht
Een wettelijke basis voor ordebewaarders verdient de voorkeur volgens de demonstratie-experts van de gemeente en politie Utrecht. Wel zou dit moeten worden opgenomen als een mogelijkheid en niet een plicht, zodat de burgemeester kan besluiten of hij hiervan al dan niet gebruikmaakt. De evenementenverkeersregelaars kennen al een wettelijke regeling. Het aanstellen en inzetten van verkeersregelaars zou als dwingende voorwaarde moeten worden opgenomen in de Wet openbare manifestaties.

2.4 Samenvatting

De gemeente Amsterdam stelt dat het vereisen van private ordebewaarders bij betogingen mag, voor zover de doelcriteria van artikel 2 Wom dit toelaten. De meeste experts stellen dat het goed is om in overleg de organisatoren op de eigen verantwoordelijkheid te wijzen – dit gebeurt in de meeste gemeenten al –, maar een plicht gaat hen te ver. Er dient maatwerk te worden toegepast. Het voordeel van een ordedienst is dat de demonstratie voor een groot deel selfsupporting is zodat de overheid in een tweede lijn rond de demonstratie kan acteren.

Vanuit de meeste gemeenten wordt de vraag of de eis van private ordebewaarders opgenomen zou moeten worden in de Wet openbare manifestaties, ontkennend beantwoord. Een dergelijke eis beperkt de betogingsvrijheid, daar moeten we niet naar toe. Vanuit de gemeente Utrecht wordt echter aangegeven dat een wettelijke basis voor ordebewaarders de voorkeur verdient, zolang dit wordt geformuleerd als een mogelijkheid en niet als een plicht. De burgemeester zou moeten kunnen besluiten of hij hier al dan niet van gebruikmaakt.

3 Ordebewaarders in het internationale recht

De verdragsbepalingen van het EVRM en het IVBPR die het recht op vreedzame vergadering garanderen geven geen antwoord op de vraag in hoeverre de eis van private ordebewaarders is toegestaan. Ook de rechtspraak van het EHRM geeft hierin geen duidelijkheid. Rapportages en aanbevelingen van het OVSE/ODIHR en de VN-Rapporteur Maina Kiai verschaffen wel helderheid.

3.1 OSCE/ODIHR

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie adviseren in hun ‘Guidelines’ de eis te hanteren van een identificeerbare organisator. De organisator heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de demonstratie. In het licht van deze niet geringe verantwoordelijkheid is het gerechtvaardigd dat er een minimumleeftijd van bijvoorbeeld 14 jaren wordt vereist.[3] De organisator beschikt niet over publiekrechtelijke bevoegdheden. De verantwoordelijkheid voor de ordehandhaving en de bescherming van demonstranten en derden blijft altijd in handen van de staat. Onder geen beding mag deze verantwoordelijkheid worden geattribueerd of gedelegeerd aan de demonstratieorganisator.[4]

De organisator kan wettelijk verplicht worden tot de inzet van orde-assistenten (‘stewards’ en ‘marshals’). Dit kan vanwege het proportionaliteitsbeginsel niet bij iedere demonstratie zoals in Kroatië en Servië, maar alleen indien de demonstratie dit rechtvaardigt, bijvoorbeeld vanwege haar omvang of haar controversiële aard. Het verdient de voorkeur dat de orde-assistenten identificeerbaar zijn, bijvoorbeeld door middel van hesjes, badges of armbanden. De orde-assistenten hebben net als de organisator geen publiekrechtelijke bevoegdheden. De organisator stuurt de orde-assistenten aan.

Bovendien dient hij samen met de orde-assistenten een debriefing en evaluatie te houden indien er sprake is geweest van een ongewoon verlopen demonstratie. De inzet van orde-assistenten ontslaat de staat niet van zijn positieve verplichtingen. Desalniettemin kan het wel leiden tot vermindering van politie-inzet.[5]

De organisator en zijn orde-assistenten hebben de verantwoordelijkheid zich in te spannen om aan de gestelde (wettelijke) vereisten en de opgelegde aanwijzingen te voldoen en om het vreedzame verloop van de demonstratie te garanderen. Zij riskeren civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties indien zij deze verantwoordelijkheid veronachtzamen. Sancties dienen wel proportioneel te zijn. Celstraffen en hoge geldboetes zijn al snel disproportioneel.

Een demonstratieverbod om de enkele reden dat een voorgaande demonstratie van dezelfde organisator heeft geleid tot ordeverstoringen is niet toegestaan. Indien de organisator en zijn orde-assistenten zich redelijkerwijs hebben ingespannen om hun verantwoordelijkheid

---

[3] De demonstratiewetten van Finland en Moldavië vereisen een minimumleeftijd van de organisator van 15 respectievelijk 14 jaren.

[4] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 45-46, 51 en 90; OSCE/ODIHR 2012, p. 55; OSCE/ODIHR 2014, p. 8, 51 en 55.

[5] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 92-93; OSCE/ODIHR 2012, p. 9-10, 14 en 52-53; OSCE/ODIHR 2014, p. 12, 50-51 en 56.

naar behoren uit te oefenen, maar hier niet (voldoende) in zijn geslaagd, dan kunnen zij niet aansprakelijk worden gehouden.[6]

Ook is de organisator niet aansprakelijk indien een demonstratie groter of kleiner is dan aangekondigd en hij hiervan redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn. Evenmin is hij aansprakelijk voor de gedragingen van individuele demonstranten of derden en voor ordeassistenten die zich niet gedragen conform het afgesprokene. Ieder individu is aansprakelijk voor zijn of haar eigen gedragingen.[7]

Overleg en samenwerking tussen de organisator en autoriteiten is niet af te dwingen, maar wel aanbevelenswaardig, in het bijzonder bij simultane demonstraties. Daarom dienen de autoriteiten zich proactief op te stellen om samenwerking met de organisator te bewerkstelligen.[8] Bijvoorbeeld door een contactpersoon bij de gemeente aan te stellen waar de organisator en de demonstranten voorafgaand of tijdens de demonstratie terecht kunnen,[9] door meetings met de organisator en andere betrokken partijen te organiseren of door gebruik te maken van moderne communicatiemiddelen om in contact te komen met de demonstranten.[10] Iedereen is immers gebaat bij goed contact en het bereiken van overeenstemming. Als dat niet lukt, kan naar het voorbeeld van de Poolse gemeente Warschau 'mediation', bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium, een oplossing bieden.[11]

Demonstratiewetten zouden een heldere overleg- en samenwerkingsregeling moeten bevatten zodat overeenstemming bereikt kan worden over de inzet van private ordebewaarders, over de omvang, positie en zichtbaarheid van de politie en over de demonstratielocatie.[12] De 'Guidelines' wijzen als voorbeeld op artikel 30 van de Sloveense demonstratiewet:[13]

> *Article 30, Slovenia's Act on Public Assembly (2004)*
> *Police assistence*
> When as regards the nature of the gathering or event or as regards the circumstances in which the gathering or event is held … there exists a possibility that police measures will be necessary, the police, in agreement with the organizer, shall determine the number of police officers necessary for assisting in the maintenance of the public order at the gathering or event. In the event of such, the ranking police officer shall come to an agreement with the leader on the method of cooperation.
>
> In the instances specified in the previous paragraph, the organizer of the gathering or event is obliged also to co-operate with the police regarding the planning of measures for the maintenance of order at the gathering or event.

De Zuid-Afrikaanse demonstratiewet biedt volgens de OSCE/ODIHR ook een mooi model voor het reguleren van demonstraties. Zij bepaalt dat de organisator, de politie en de lokale autoriteit gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het ordelijk verloop van een demonstratie.

---

[6] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 20, 62 en 92-93; EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk), r.o. 53; OSCE/ODIHR 2012, p. 10, 29, 51 en 54; OSCE/ODIHR 2014, p. 8, 51 en 54-55.
[7] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 20, 62 en 92-93; OSCE/ODIHR 2012, p. 10, 29, 51 en 54.
[8] Bijvoorbeeld naar het voorbeeld van de demonstratiepraktijk in Noord-Ierland.
[9] Hiervan werd volgens de OSCE/ODIHR bijvoorbeeld gebruikgemaakt tijdens de Nuclear Security Summit (NSS) de Den Haag in maart 2014. De OSCE/ODIHR wijst in dit verband verder op de speciale Vredeseenheid van Amsterdam die bij 'high-risk demonstrations' verantwoordelijk is voor de continue communicatie met de organisatoren en de demonstranten. Zie OSCE/ODIHR 2014, p. 60.
[10] De Engelse politie maakte van Bluetooth berichten gebruik tijdens de Tamil protesten in 2009 om in contact te komen met de demonstranten.
[11] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 59, 69-70, 77 en 90; OSCE/ODIHR 2012, p. 10-11, 16 en 78-80; OSCE/ODIHR 2014, p. 7-13, 33, 43-45, 50, 58 en 62-63.
[12] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 48 en 90.
[13] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 91.

Bovendien vereist zij een ondertekend contract waarin de verplichtingen en verantwoordelijkheden van zowel de politie als de demonstranten nauwkeurig zijn beschreven.[14]

Niet alleen voorafgaand, ook tijdens en na afloop van een demonstratie kan het goed zijn dat de organisator overlegt met de autoriteiten of dat men gebruikmaakt van mediatie, bijvoorbeeld indien er sprake is (geweest) van een (dreigend) conflict of als er anderszins sprake is (geweest) van een ongewone situatie. Ondernemers en bewoners hebben in beginsel geen recht om betrokken te worden bij een overleg. Wel is het doorgaans goed als de autoriteiten en de organisator hen hierbij betrekken.[15]

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie benadrukken in het door hen in 2011 uitgegeven ‘Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly’ dat de autoriteiten beperkingen en verboden bij voorkeur alleen opleggen na overleg met de organisator.[16] Opgelegde beperkingen en verboden dienen tijdig, schriftelijk en met redengeving te worden gecommuniceerd met de organisator om verassingen te voorkomen. Bestuurlijke heroverweging is aanbevelenswaardig, aangezien dit kostendrukkend werkt en kan leiden tot een meer constructieve relatie tussen de autoriteiten enerzijds en de organisator en samenleving anderzijds. De organisator moet ook de mogelijkheid hebben om een beperking of verbod aan te vechten bij de rechter.[17]

De Guidelines bevelen een pragmatische benadering aan, geënt op het opportuniteitsbeginsel: indien een demonstratie ondanks strafbare gedragingen van de demonstranten nog vreedzaam is, dan is niet-ingrijpen soms de beste wijze om een vreedzame uitkomst te garanderen. Ingrijpen leidt veelal tot meer problemen dan gedogen. Bovendien, ‘the policing costs of protecting freedom of assembly and other fundamental rights are likely to be significantly lower than the costs of policing disorder borne of repression’. Het is altijd nog een optie om na afloop van een demonstratie wetsovertreders – alsnog – te vervolgen.[18]

3.2 VN-Rapporteur

De VN-rapporteur constateert ten aanzien van de betogingsvrijheid in Engeland dat het reguleren van demonstraties sinds de uit de hand gelopen G20 protesten in Londen van april 2009, waarbij een omstander door optreden van de politie om het leven komt, beduidend en ingrijpend is gewijzigd.[19] De instelling van speciale ambtenaren die zich bezighouden met het reguleren van demonstraties in overleg met demonstratieorganisatoren vindt hij prijzenswaardig.

Ook is de rapporteur lovend over de inzet van derden – non-gouvernementele organisaties – als mediators. Tegelijkertijd waarschuwt hij de autoriteiten dat zij de onderhandelingen met organisatoren nooit mogen inzetten om een verraderlijke vorm van controle uit te oefenen. Organisatoren mogen niet gedwongen worden om te voldoen aan de eisen van de autoriteiten indien deze eisen de essentie van de betogingsvrijheid zouden ondermijnen.[20]

Verder bespeurt de rapporteur angst bij de organisatoren om verantwoordelijk te worden gehouden voor overtredingen die demonstranten begaan, nu organisatoren op grond van artikel 12 lid 4 en artikel 14 lid 4 van de Engelse demonstratiewet (Public Order Act) strafbaar zijn indien zij opgelegde beperkingen niet naleven, tenzij zij kunnen aantonen dat de niet-naleving is veroorzaakt door omstandigheden die buiten hun macht liggen.

---

[14] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 91.
[15] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 20, 52, 69-70 en 83; OSCE/ODIHR 2012, p. 16 en 82; OSCE/ODIHR 2014, p. 13 en 61-63.
[16] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2011, p. 22; zie ook OSCE/ODIHR 2012, p. 39.
[17] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 70-71; OSCE/ODIHR 2012, p. 79.
[18] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 78.
[19] Maina Kiai 2013a, p. 5.
[20] Maina Kiai 2013a, p. 11-12.

Maina Kiai wijst er daarom op dat organisatoren nooit verantwoordelijk mogen worden gehouden of aansprakelijk mogen worden gesteld voor onrechtmatig gedrag van anderen.[21]

3.2.1 Reactie regering

De regering van het Verenigd Koninkrijk is te spreken over de constatering van de rapporteur dat het demonstratiebeleid in positieve zin is gewijzigd na de G20 protesten in Londen. Verder bevestigt zij het standpunt van de rapporteur dat de organisatoren niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden of aansprakelijk gesteld kunnen worden voor het gedrag van anderen. De autoriteiten en niet de organisatoren zijn hoofdverantwoordelijk voor de ordehandhaving tijdens demonstraties.[22]

3.3 Samenvatting

Het EVRM, het IVBPR en de rechtspraak van het EHRM maken niet duidelijk in hoeverre zij ruimte laten aan het vereisen van private ordebewaarders bij betogingen. De OSCE/ODIHR en de VN-rapporteur Maina Kiai bevelen in hun rapportages en aanbevelingen het vereisen van demonstratieorganisatoren aan. Organisatoren kunnen volgens hen echter alleen verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk worden gesteld voor hun eigen gedrag, en niet voor het gedrag van andere demonstranten of derden. Indien het grootschalige of controversiele demonstraties betreft, kunnen organisatoren verplicht worden orde-assistenten (‘stewards’ en ‘marshals’) in te zetten. Autoriteiten dienen zich in te spannen om overleg en samenwerking met de organisatoren te bewerkstelligen, niet alleen voorafgaand aan, maar ook tijdens en na afloop van een demonstratie.

4 Ordebewaarders in het Nederlandse recht

4.1 Artikel 9 Grondwet

Artikel 9 lid 1 Gw biedt een ieder het recht tot vergadering en betoging, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Het tweede lid bepaalt dat de wet regels kan stellen in het kader van drie doelcriteria: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De wetgever heeft deze bepaling aangegrepen om in de Wet openbare manifestaties regels stellen ten aanzien van betogingen op openbare plaatsen (§ II Wom) en betogingen op andere dan openbare plaatsen (§ III Wom).

4.2 Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties kent geen bepaling over private ordebewaarders bij demonstraties. ‘Wie binnen vergaderingen en betogingen verantwoordelijk is voor specifieke taken, laat de wet open’, aldus Schilder.[23] Op grond van artikel 4 lid 2 Wom kan ‘degene die voor-

[21] Maina Kiai 2013a, p. 5 en 15.
[22] Maina Kiai 2013b, p. 3 en 8.
[23] Schilder 1989, p. 267.

nemens is een betoging te houden' bij gemeentelijke verordening verplicht worden een schriftelijke kennisgeving te doen. Verder kan de burgemeester bij betogingen op openbare plaatsen aan 'degenen die een betoging houden of daaraan deelnemen' voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven krachtens artikel 5 Wom. Volgens artikel 6 Wom kan hij aanwijzingen geven en op grond van artikel 7 Wom een opdracht de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

Op grond van deze artikelen zou de burgemeester een zekere organisatiestructuur kunnen opleggen, die met behulp van de strafbepalingen van artikel 11 Wom eventueel kunnen worden gehandhaafd.[24] Andere bepalingen in de wet – artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom – wekken echter de schijn dat de wetgever uitsluitend en alleen de burgemeester verantwoordelijk heeft willen stellen voor de handhaving van de openbare-orde bij demonstraties.

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties is zeer beperkt aandacht besteed aan private ordebewaarders bij demonstraties. De regering spreekt alleen over de rol van organisatoren naar aanleiding van de vraag van een parlementslid:[25]

> 'Wij achten het (…) niet nodig expliciet in de wet op te nemen dat de organisatoren van een manifestatie verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de beëindiging van de manifestatie en het uiteengaan. In artikel 6, in samenhang met artikel 11, eerste lid, onder b, ligt reeds besloten dat de organisatoren gehouden zijn naar vermogen mee te werken aan beëindiging en uiteengaan van de manifestatie, indien daartoe door de burgemeester opdracht wordt gegeven. Voor een verdergaande strafrechtelijke verantwoordelijkheid, bij voorbeeld in die zin dat de organisatoren ook bij loyale medewerking strafbaar zouden zijn indien die medewerking niet tot resultaat leidt, zien wij geen plaats.'[26]

In de wetsgeschiedenis is voor het overige niet gesproken over deze en andere private ordebewaarders, laat staan over specifieke verantwoordelijkheden en taken van hen.

4.3 Gemeentelijke beleidsregels

In gemeentelijke verordeningen en beleidsregels stuiten we regelmatig op bepalingen over private ordebewaarders bij demonstraties. Zo eist de veelal gehanteerde model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat de kennisgeving voor het houden van een betoging op een openbare plaats bevat: 'maatregelen die degene die de betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen' (artikel 2:3 lid 2 sub f model-APV). 'Degene die de betoging houdt' zou aangemerkt kunnen worden als de organisator.

Een aantal Nederlandse gemeenten heeft deze APV-bepaling verder uitgewerkt door in het gemeentelijke demonstratiebeleid de organisator expliciet verantwoordelijkheden toe te delen. Op de website van demonstratiehoofdstad Den Haag is bijvoorbeeld te lezen:

> 'U moet zich als organisatie van een demonstratie of manifestatie aan de volgende algemene regels houden: (…) U moet de plek waar u de demonstratie of manifestatie houdt schoon achterlaten. (…) Als u flyers uitdeelt en mensen gooien ze op de grond, moet u ze zelf opruimen. U moet zorgen voor een zogenaamde ordedienst (mensen die de manifestatie of demonstratie ordelijk laten verlopen) van minstens 10 % van het aan-

[24] Schilder 1989, p. 267.
[25] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 4, p. 8.
[26] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 17.

> tal deelnemers. (…) U moet erop letten dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.’[27]

De gemeente Delft gaat nog verder:

> ‘Schade aan eigendommen van de gemeente en/of derden, voor zover redelijkerwijs verwijtbaar, komt geheel voor rekening van de organisator; de te gebruiken openbare ruimte moet in een nette staat worden gehouden en vrij van papier, afval en dergelijke worden achtergelaten. Bij het niet nakomen van dit voorschrift zullen de werkzaamheden die hieruit voortvloeien, op uw kosten, door de reinigingsdienst worden uitgevoerd; de eventueel door derden weggegooide flyers dienen door de organisatie te worden opgeruimd; de organisatie voorziet in een herkenbare ordedienst van 10 % van het aantal deelnemers.’[28]

Er zijn meer Nederlandse gemeenten die de organisator verantwoordelijk houden voor soortgelijke zaken: het ordelijk verloop van de demonstratie (Apeldoorn, Deventer, Leidschendam-Voorburg)[29], de veiligheid van de deelnemers (Schijndel)[30], zorgdragen voor EHBO’ers en wellicht gemotoriseerde begeleiding (Blaricum, Eemnes)[31], het inzetten van ordepersoneel dat herkenbaar moet zijn aan het dragen van een rode band om de arm (Deventer)[32], zorgdragen dat er geen materialen aanwezig zijn die als slagwapen kunnen dienen of waarmee gegooid kan worden (Rotterdam)[33], het schoon achterlaten van straten en terreinen (Almere)[34] waarbij kosten van herstel- of opruimwerkzaamheden – evenals de kosten voor het herstel van schade aan eigendommen van de gemeente alsmede van derden – door de gemeente op de organisator kunnen worden verhaald (Almere, Bergen (NH), Rotterdam)[35].[36]

Er zijn ook gemeenten die – in het verlengde van de (model-)APV – aan de organisator van een betoging meer vrijblijvend vragen welke maatregelen hij zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen. Het gaat dan om ordecommissarissen (ook wel beveiliging, toezichthouders, ordebegeleiders of ordebewakers genoemd),[37] verkeersregelaars,[38] EHBO’ers,[39] en het betreft ook wel vragen over welke instructie aan deelnemers wordt gegeven.[40]

---

[27] Zie www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Regels-bij-demonstraties-en-manifestaties.htm.
[28] Zie www.delft.nl/Gemeenteloket/b/Betoging_of_vergadering_melden.
[29] Zie de gemeentelijke websites van Apeldoorn, Deventer en Leidschendam-Voorburg.
[30] Zie de gemeentelijke website van Schijndel.
[31] Zie de gemeentelijke websites van Blaricum en Eemnes.
[32] Zie de gemeentelijke website van Deventer.
[33] Zie de gemeentelijke website van Rotterdam.
[34] Zie de gemeentelijke website van Almere.
[35] Zie de gemeentelijke websites van Almere, Bergen (NH) en Rotterdam.
[36] Opmerkelijk detail is dat een aantal gemeenten – wij hebben er vijftien geteld – van de organisator legeskosten verlangen voor het kennisgeven van een betoging, variërend tussen de €8,00 en €100,60. Zie de gemeentelijke websites van Grave (€8,00); Weststellingwerf (€8,00); Eersel (€13,84); Heeze-Leende (€17,50); Westland (€21,90); Ermelo (€22,00); Hilvarenbeek (€34,25); Rijnwaarden (€39,85); Oirschot (€42,20); Urk (€42,60); Westervoort (€54,85); Steenbergen (€72,00); Apeldoorn (€93,30); Veldhoven (€99,40); Hardinxveld-Giessendam (€100,60). Dit is een praktijk die zich slecht verhoudt met de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid als kernrecht.
[37] Zie de gemeentelijke websites van Almere, Amsterdam, Breda, Ede, Gilze en Rijen, Haaren, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Rotterdam, Sluis, Voorschoten, Zoeterwoude en Zwolle.
[38] Zie de gemeentelijke websites van Bergen (NH) en Ede.
[39] Zie de gemeentelijke websites van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.
[40] Zie de gemeentelijke websites van Almere, Amsterdam, Bergen (NH), Breda, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Rotterdam, Voorschoten, Zoeterwoude en Zwolle.

4.4 Minister

Begin 2002 worden er Kamervragen gesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over gemeentelijke voorschriften in Rotterdam op grond waarvan de organisatoren van een demonstratie verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ordelijk verloop van een demonstratie en verplicht kunnen worden tot de inzet van een eigen ordedienst en eigen verkeersregelaars en het afsluiten van een verzekering.

Volgens de minister kan het uitgangspunt dat organisatoren van evenementen primair verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de rust en veiligheid, niet in dezelfde omvang gelden voor organisatoren van grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde demonstraties. Dit betekent niet dat zij in het geheel geen verantwoordelijkheid dragen: ‘met name bij grootschalige manifestaties is het niet onredelijk te verlangen dat de organisatoren, bij voorkeur in samenwerking met de autoriteiten, maatregelen treffen ter verzekering van een ordelijk en vreedzaam verloop van de manifestatie’. Indien organisatoren vrijwillig meewerken aan het ordelijk verloop van een demonstratie, bijvoorbeeld door de inzet van eigen verkeersregelaars of een eigen ordedienst, kan dit ertoe leiden dat de burgemeester minder of minder vergaande beperkingen hoeft op te leggen. Dit is in het belang van zowel de burgemeester als de organisatoren en de demonstranten zelf, aldus de minister.

De minister vindt de verplichting voor demonstratieorganisatoren om een (aansprakelijkheids)verzekering af te sluiten in het algemeen niet wenselijk omdat een dergelijke verplichting moeilijk te rijmen is met de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom.[41]

4.5 Rechtspraak

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag overweegt in uitspraken van 11 september 2012 en 12 december 2012 dat een Occupy-kampement vanwege de demonstratiewijze een welhaast professionele organisatie vereist. De rechter draagt de demonstranten op, vermoedelijk in het verlengde van de Haagse beleidsregels, ervoor zorg te dragen dat er permanent een vast aanspreekpunt in persoon aanwezig is die verantwoordelijk is voor de gang van zaken. Wie deze persoon is of wie deze personen zijn dient 24 uur van te voren aan de burgemeester en de politie schriftelijk bekend te worden gemaakt.[42]

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt in een uitspraak van 27 augustus 2014 ten aanzien van een door de burgemeester beëindigd Occupy-kampement dat het kampement geen duidelijke organisatie had en er geen vast aanspreekpunt was. Mede om die reden heeft de burgemeester het kampement volgens de rechter mogen beëindigen.[43]

Voor zover wij weten zijn de bovengenoemde uitspraken de enige waarin de rechter zich expliciet uitspreekt over private ordebewaarders bij demonstraties.

4.6 Literatuur

Loof stelt dat een zorgvuldige voorbereiding van een besluit tot het opleggen van voorschriften en beperkingen veelal een vorm van vooroverleg met de organisatoren vereist. Men dient een onderscheid te maken tussen enerzijds de verslaglegging van dit vooroverleg en de (informele) afspraken die daarbij worden gemaakt en anderzijds de opgelegde voorschriften en

---

[41] *Kamerstukken II* 2001/02, Aanhangsel 770, p. 1613-1615.

[42] Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.7; Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, r.o. 5.4.4.

[43] ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, r.o. 8.

beperkingen. Bezwaar en beroep in de zin van de Algemene wet bestuursrecht staat immers niet open tegen tijdens het vooroverleg gemaakte (informele) afspraken, maar wel tegen opgelegde voorschriften en beperkingen.

Volgens Loof is het in het kader van het stellen van voorschriften en beperkingen geoorloofd om met de organisatie vrijwillige afspraken te maken over het inzetten van eigen ordebewakers of verkeersregelaars, 'welke dan als gevolg hebben dat minder beperkende voorschriften aan de te houden betoging worden verbonden'. Afspraken over bijvoorbeeld de omvang van een ordedienst mogen niet zover gaan of zo dwingend zijn dat zij het de organisator(en) onmogelijk maken een demonstratie te organiseren. Demonstratieorganisatoren kunnen in verband met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming die demonstraties genieten, niet in dezelfde mate verantwoordelijk worden gehouden voor het waarborgen van de rust en veiligheid als organisatoren van evenementen, zo stelt Loof net als de minister. 'Het ontbreken van een eigen ordedienst mag niet 'automatisch' leiden tot het uitvaardigen van een preventief demonstratieverbod vanwege te verwachten ordeproblemen; het kan slechts één van de factoren zijn die eventueel leidt tot een situatie van bestuurlijke overmacht.'[44]

Verder betoogt Loof dat de burgemeester het afsluiten van een verzekering door de organisatoren niet kan eisen omdat het op gespannen voet staat met de doelcriteria van artikel 2 Wom en afbreuk doet aan het laagdrempelige karakter van de demonstratievrijheid.[45]

4.7 Samenvatting

De Grondwet en de Wet openbare manifestaties spreken niet over het vereiste van private ordebewaarders bij demonstraties. De artikelen 4-7 Wom bieden de burgemeester desalniettemin de mogelijkheid om een zekere organisatiestructuur op te leggen.

Het vereiste van private ordebewaarders treffen we wel aan in gemeentelijke verordeningen en beleidsregels. Sommige gemeenten, waaronder Den Haag en Rotterdam, delen demonstratieorganisatoren expliciet verantwoordelijkheden toe. Zo eist de gemeente Den Haag dat organisatoren zorgdragen voor een ordedienst. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is van mening dat dit niet onredelijk is, met name indien het grootschalige demonstraties betreft. Wel benadrukt hij dat de omvang van de verantwoordelijkheid van organisatoren bij demonstraties minder groot is dan bij evenementen. Dit standpunt wordt gedeeld in de literatuur.

In de rechtspraak is tot op heden slechts een enkele keer expliciet gesproken over private ordebewaarders bij demonstraties. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag vereist in 2012 bij een Occupy-kampement de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt dat verantwoordelijk is voor de gang van zaken. De Afdeling oordeelt een beëindiging van een demonstratief kampement gerechtvaardigd, onder meer omdat een duidelijke organisatie en een vast aanspreekpunt ontbreken.

[44] Loof 2007, paragraaf 3.3.
[45] Loof verwijst hierbij naar *Kamerstukken II* 2001/02, Aanhangsel 770, p. 1613-1615; zie Loof 2007, paragraaf 3.3.

5 Ordebewaarders in het Duitse recht

5.1 Grundgesetz

De 'Versammlungsfreiheit' is als grondrecht opgenomen in artikel 8 van de Duitse Grundgesetz (GG):

> (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
> (2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Artikel 8 lid 2 GG is uitgewerkt in de federale Versammlungsgesetz (VersG). In artikel 1 lid 1 VersG is de 'Versammlungsfreiheit' als volgt geformuleerd:

> Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.

Als gevolg van een grondwetswijziging in 2006 is de competentie om voorschriften te geven over het 'Versammlungsrecht' overgedragen van de federale wetgever naar de deelstatelijke wetgevers. Die mogen sindsdien een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen. Zolang een deelstaat geen gebruik maakt van deze bevoegdheid, geldt op grond van artikel 125a lid 1 GG de federale Versammlungsgesetz.[46]

5.2 Versammlungsgesetz

Een aanzienlijk deel van de bepalingen van de Versammlungsgesetz, onder meer de artikelen 7-11, 14, 19, 22 en 24-26, is gewijd aan drie demonstratie-gerelateerde personen met een bijzondere functie: de 'Veranstalter' (organisator), de 'Leiter' (leider) en de 'Ordner' (ordehandhavende-assistenten).

De Versammlungsgesetz maakt onderscheid tussen twee verschillende categorieën 'Versammlungen'. De eerste categorie bestaat uit 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen'. De tweede categorie bestaat uit (1) 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel' en (2) 'Aufzüge', dat wil zeggen zich voortbewegende manifestaties die onder vrije hemel plaatsvinden zoals optochten en protestmarsen. Dit onderscheid is niet onbelangrijk. Tot op zekere hoogte valt het samen met het onderscheid in de Wet openbare manifestaties tussen manifestaties op andere dan openbare plaatsen enerzijds en manifestaties op openbare plaatsen anderzijds. De aard van de 'Versammlung' heeft invloed op de positie van de 'Veranstalter' en de 'Leiter' van de demonstratie.

5.2.1 Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

In hoofdstuk 2 van de Versammlungsgesetz (artikelen 5-13 VersG) zijn de bepalingen ten aanzien van 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen' opgenomen.

Artikel 7 VersG

[46] Meer hierover bij de behandeling van de deelstatelijke Versammlungsgesetze in § 5.3.

Artikel 7 lid 1 VersG bepaalt dat iedere 'öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen' een 'Leiter' (leider) moet hebben. In de regel is de 'Leiter' van een 'Versammlung' volgens artikel 7 lid 2 ook de 'Veranstalter' (organisator). Omdat de 'Veranstalter' echter de leiding van de 'Versammlung' aan andere personen kan overdragen (lid 3), hoeven de 'Leiter' en de 'Veranstalter' niet één en dezelfde persoon te zijn.

De 'Veranstalter' is volgens vaste jurisprudentie degene die de 'Versammlung' organisatorisch voorbereidt, plant en inleidt.[47] Hij moet daarbij een zekere mate van verantwoordelijkheid hebben of in ieder geval als zodanig optreden.[48] Ook als iemand openlijk oproept tot een 'Versammlung', wordt hij beschouwd als 'Veranstalter'. Dat er mogelijk groepen demonstranten deelnemen waarop de 'Veranstalter' geen invloed heeft, doet daaraan niets af.[49] Bij grote 'Versammlungen' is het mogelijk dat er meerdere 'Veranstalters' zijn.

Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen 'Veranstalter' zijn.[50] De 'Veranstalter' heeft een plicht tot samenwerking met de daartoe aangewezen instanties. Deze samenwerkingsplicht gaat niet zo ver dat men de 'Veranstalter' kan verplichten een speciaal veiligheidsplan in te dienen of dat men hem strengere informatie- en bewijslastplichten kan opleggen dan in het 'Verwaltungsrecht' gebruikelijk zijn.[51] Gebrekkige samenwerking met de daartoe aangewezen instanties van de kant van de 'Veranstalter' kan leiden tot een 'Versammlungsverbot'.[52]

De 'Leiter' moet een natuurlijk persoon zijn.[53] Meerderjarigheid is niet noodzakelijk.[54] De 'Leiter' dient tijdens de 'Versammlung' persoonlijk aanwezig te zijn.[55] Hoewel de bewoordingen van artikel 7 lid 1 VersG anders doen vermoeden, is de aanwezigheid van een 'Leiter' geen afdwingbaar vereiste. 'Spontanversammlungen' en zeer grote 'Versammlungen' met meerdere initiatiefnemers hebben doorgaans geen 'Leiter', maar mogen in beginsel wel doorgang vinden.[56] Omdat het vereiste van aanwezigheid van een 'Leiter' niet bij alle 'Versammlungen' afdwingbaar is, noemt Füßlein artikel 7 lid 1 VersG een 'lex imperfecta'.[57]

Artikel 7 lid 4 VersG luidt: 'Der Leiter übt das Hausrecht aus.' Dit houdt in dat de 'Leiter' bij 'Versammlungen in geschlossenen Räumen' op mag komen tegen verstoringen die zich richten tegen de fysieke ruimte waarbinnen de 'Versammlung' plaatsvindt.[58]

Artikel 8 VersG

Op grond van artikel 8 VersG is de 'Leiter' gedurende de 'Versammlung' verantwoordelijk voor de 'Ordnung'. De Versammlungsgesetz omschrijft de precieze inhoud van deze 'Ordnungsfunktion' echter niet. Het begrip wordt bepaald door de gewoonte, de omstandigheden van het geval en de jurisprudentie.[59] Uit de jurisprudentie blijkt dat de 'Leiter' op grond van zijn 'Ordnungsfunktion' enerzijds de demonstranten dient te beschermen en anderzijds de 'Öffentlichkeit' – vrij vertaald: openbare orde – dient te handhaven. Niet voor niets is de 'Lei-

---

[47] BayObLG 8 september 1982, *LSK* 1983, 370037; OLG Düsseldorf 8 september 1977, *NJW* 1978, 118; OLG Stuttgart 15 december 1980, *NStZ* 1981, 186.
[48] BayObLG 28 maart 1978, *BayObLGSt* 1978, 49; OLG Düsseldorf 8 september 1977, *NJW* 1978, 118.
[49] BGH 27 september 1983, *NStZ* 1984, 28.
[50] Füßlein 1954, artikel 1 VersG, aantekening 5a.
[51] BVerfG 1 mei 2001, *NJW* 2001, 2078.
[52] VG Meiningen 24 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51640.
[53] Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 7 VersG, aantekening 1.
[54] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 177.
[55] Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 7 VersG, aantekening 1; Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 184.
[56] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[57] Füßlein 1954, artikel 7 VersG, aantekening 2
[58] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 179-180.
[59] Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 8 VersG, aantekening 2.

ter' degene die het verloop van de 'Versammlung' bepaalt en in het bijzonder de 'Versammlung' opent, beëindigt en eventueel onderbreekt.[60]

Veel verder dan dit gaat zijn verantwoordelijkheid niet. De 'Ordnungsfunktion' geldt slechts voor zolang de 'Versammlung' duurt en alleen op de plaats waar de 'Versammlung' plaatsvindt. Wanneer een voortijdig beëindigde 'Versammlung' overgaat in een 'Spontanversammlung' kan de 'Leiter' van de oorspronkelijke 'Versammlung' niet verantwoordelijk worden gehouden voor wat zich bij de daaropvolgende spontaan ontstane 'Versammlung' voordoet.[61]

Zijn verantwoordelijkheid strekt zich uit over alle deelnemers van de 'Versammlung'.[62] Dit is een grote verantwoordelijkheid, want uit vaste jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht volgt dat het een ieder in beginsel vrij staat om aan 'öffentliche Versammlungen' deel te nemen en om welke mening dan ook te uiten.[63]

Hoewel de 'Leiter' beschikt over een – zoals Schilder omschrijft – 'wat merkwaardige mengeling van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden',[64] is de 'Leiter' volgens vaste literatuur geen 'Beliehener'. Aan hem zijn geen publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen.[65] Zijn aanwijzingen zijn daarom geen 'Verwaltungsakten', geen besluiten met rechtskarakter. Een en ander betekent dat als de 'Leiter' deelnemers van de 'Versammlung' het woord ontzegt of ontneemt, het niet om aanvechtbare beperkingen van de 'Versammlungsfreiheit' gaat.[66] 'Hier kollidieren Leitungsrecht und Teilnahmerecht', volgens de literatuur.[67]

De 'Leiter' kan in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke zin verantwoordelijk worden gehouden door de daartoe bevoegde instanties indien hij zijn 'Ordnungsfunktion' niet naar behoren uitoefent. Indien de 'Leiter' tekortschiet in zijn taak om voor de 'Ordnung' te zorgen, kan een 'Versammlung' bestuursrechtelijk worden beëindigd.[68]

De artikelen 24-26 VersG maken het mogelijk een tekortschietende 'Leiter' strafrechtelijk te vervolgen (meer hierover in § 5.2.3). De privaatrechtelijke verantwoordelijkheid vloeit in de eerste plaats voort uit artikel 823 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) waarin een schadevergoedingsplicht is opgenomen voor een ieder die opzettelijk of uit onachtzaamheid wederrechtelijke inbreuk maakt op eens anders leven, lichaam, gezondheid, vrijheid, eigendom of een ander recht.

Volgens het Landgericht Hamburg vloeit uit artikel 823 BGB ook een 'Verkehrssicherungspflicht' voort, op grond waarvan de 'Leiter' geschikte en redelijke voorzorgsmaatregelen dient te nemen om te voorkomen dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt.[69] Ook is het mogelijk dat de 'Veranstalter' hem verantwoordelijk houdt indien de 'Leiter' als het ware contractbreuk pleegt door 'Versammlungsteilnehmer' toe te staan moedwillig het 'Versammlungsraum' – de locatie van de bijeenkomst of demonstratie – dan wel de inventaris op de locatie te vernielen.[70]

---

[60] OLG Düsseldorf 8 september 1977, *NJW* 1978, 118; BayObLG 19 november 1969, *NJW* 1970, 479; OLG Celle 9 december 1976, *NJW* 1977, 444.
[61] OLG Keulen 6 december 1980, *NStZ* 1981, 227.
[62] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 185.
[63] BVerfG 11 juni 1991, *NJW* 1991, 2694; zie ook BVerfG 7 maart 1995, *NJW* 1995, 3110.
[64] Schilder 1989, p. 216.
[65] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 181-182. Volgens Gusy ligt het echter wel voor de hand om de 'Leiter' als 'Beliehener' te kwalificeren, zie Gusy 2011, p. 255.
[66] OVG Lüneberg 13 juni 1955, *NJW* 1955, 1939.
[67] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 182.
[68] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 186.
[69] LG Hamburg 30 oktober 1997, *NJW* 1998, 1411.
[70] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 186.

De 'Veranstalter' kan eveneens bestuursrechtelijk en strafrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden. Zo kan een 'Versammlung' verboden worden indien de 'Veranstalter' op gebrekkige wijze met de verantwoordelijke instanties samenwerkt.[71] Op grond van artikel 26 VersG kan een 'Veranstalter' strafrechtelijk worden vervolgd indien hij een 'Versammlung' die verboden of opgeheven is toch doorzet. Hetzelfde geldt voor een niet-aangemelde betoging.

Artikel 9 VersG

Bij de uitoefening van zijn rechten en plichten ex artikel 8 VersG staan de 'Leiter' de bevoegdheden van artikel 9 lid 1 en artikel 11 lid 1 VersG ter beschikking. Op grond van artikel 9 lid 1 VersG kan de 'Leiter' om een vreedzaam en 'störungsfreier' verloop van de 'Versammlung' te garanderen gebruikmaken van vrijwillige, onbewapende 'Ordner'. Dat zijn ordehandhavende-assistenten.[72] Gebruikmaken omvat uitkiezen, aanstellen en aansturen van de 'Ordner'.[73]

Het aantal 'Ordner' dient redelijk te zijn. De 'Leiter' is niet verplicht om 'Ordner' in te zetten, tenzij er sprake is van onmiddellijk gevaar voor de 'öffentliche Sicherheit und Ordnung'.[74] Omdat de 'Leiter' een ordehandhavende verantwoordelijkheid heeft, zal hij in beginsel alleen bij kleine overzichtelijke 'Versammlungen' mogen afzien van 'Ordner'. Bij grote 'Versammlungen' is de inzet van 'Ordner' noodzakelijk.[75] Een 'Ordner' is per definitie een vrijwilliger die onbetaald blijft. Een vergoeding voor reiskosten en consumpties is geen probleem.[76] Volgens Schilder wordt door dit vereiste een professionele bewakersdienst tegengegaan. Door het ontbreken van een beloning is het inhuren van dit soort krachten bijna onmogelijk.[77]

De 'Ordner' dienen meerderjarig te zijn (artikel 9 lid 1 VersG).[78] Volgens Dietel, Gintzel en Kniesel is dit echter geen absolute eis, het 'Ordnungsvorschrift' dient in het licht van de 'Versammlungsfreiheit' geïnterpreteerd te worden. Zo is het bij een 'Versammlung' van scholieren goed verdedigbaar dat niet-volwassenen worden ingezet als 'Ordner'.[79] Erbs en Kohlhaas daarentegen wijzen deze opvatting expliciet van de hand: 'Die Ansicht, bei Schülerversammlungen sei auch die Verwendung von Jugendlichen als Ordner zulässig (...), steht im klaren Widerspruch zum Gesetz und lässt sich auch auf „verfassungskonforme“ Auslegung des § 9 S. 2 nicht stützen.'[80]

'Ordner' mogen en moeten als zodanig slechts herkenbaar zijn door het dragen van witte armbanden waarop 'Ordner' staat (artikel 9 lid 1 VersG). Het dragen van de armbanden is verplicht. 'Ordner' die hieraan niet voldoen hebben geen 'Ordnungsbefugnisse'.[81]

De 'Leiter' dient aan de politie het aantal 'Ordner' door te geven (artikel 9 lid 2 VersG). Dit is een passieve mededelingsplicht, dat wil zeggen dat de 'Leiter' hiertoe slechts verplicht is indien de politie hierom verzoekt. De personalia van de 'Ordner' hoeft de 'Leiter' niet door te geven aan de politie, de 'Ordner' staan slechts in dienst van de 'Leiter'.[82] Op grond van artikel 9 lid 2 VersG kan de politie het aantal 'Ordner' beperken.

---

71 VG Meiningen 24 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51640.
72 Breitbach 1992, artikel 9 VersG, aantekening 10.
73 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 187.
74 OVG Rheinland-Pfalz 10 februari 2010, *Becklink* 299134.
75 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 188.
76 Ott, Wächtler & Heinhold 2010, artikel 9 VersG, aantekening 7.
77 Schilder 1989, p. 218.
78 Vreemd genoeg stelt de wet deze meerderjarigheidseis niet ten aanzien van de 'Leiter' of de 'Veranstalter'.
79 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 189-190.
80 Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 9 VersG, aantekening 1d.
81 Ott, Wächtler & Heinhold 2010, artikel 9 VersG, aantekening 12.
82 VG Gießen 30 juli 2009, *NVwZ* 2010, 18.

Artikel 10 VersG

De ‘Ordner’ hebben slechts afgeleide ordehandhavende functies.[83] Zij mogen als assistenten van de ‘Leiter’ ordehandhavende aanwijzingen geven die in lijn dienen te zijn met de aanwijzingen van de ‘Leiter’. De deelnemers aan de ‘Versammlung’ zijn ingevolge artikel 10 VersG verplicht de aanwijzingen van de ‘Leiter’ en van de eventueel door de ‘Leiter’ aangestelde ‘Ordner’ op te volgen. Het gaat hier om een publiekrechtelijke plicht die slechts bestaat gedurende de ‘Versammlung’ en tijdens eventuele onderbrekingen.[84] Aanwijzingen van ‘Ordner’ die in strijd zijn met die van de ‘Leiter’ zijn onverbindend. De ‘Leiter’ kan aanwijzingen van de ‘Ordner’ overrulen.[85] De aanwijzingen mogen slechts betrekking hebben op het uitwendige verloop van de ‘Versammlung’ en mogen niet ingrijpen in de ‘Versammlungsfreiheit an sich’.[86]

De ‘Leiter’ en ‘Ordner’ mogen geen dwangmaatregelen opleggen om de gegeven aanwijzingen te handhaven. Alleen in geval van ‘Notwehr’ mogen zij geweld gebruiken tegen personen. Voor het overige zijn zij op de hulp van de politie aangewezen.

Artikel 11 VersG

Artikel 11 lid 1 VersG geeft de ‘Leiter’ de bevoegdheid deelnemers die de ‘Ordnung’ ernstig verstoren van een ‘öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen’ uit te sluiten. ‘Ordner’ zijn hiertoe niet bevoegd. De uitsluitingsbevoegdheid is een discretionaire bevoegdheid. Wel is vereist dat de ‘Ordnung’ ernstig verstoord is: er moet sprake zijn van een verstoring die als bijzonder ernstig wordt ervaren en uiteindelijk een onderbreking, verhindering, uiteenvallen of opheffing van de ‘Versammlung’ beoogt of tot gevolg kan hebben. Het moet daarbij altijd gaan om een verstoring van de externe ‘Versammlungsordnung’. Het enkel en alleen uiten van een tegengestelde mening rechtvaardigt een uitsluiting in beginsel niet.[87]

Volgens artikel 11 lid 1 VersG is de ‘Leiter’ wettelijk bevoegd ‘Versammlungsteilnehmer’ uit te sluiten van de ‘Versammlung’. Hij is hiertoe verplicht indien deelnemers wapens meebrengen of ‘Versammlung’ gerelateerde strafrechtelijke overtredingen begaan.[88]

Indien een ‘Versammlung’-deelnemer uitgesloten wordt van een ‘öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen’ ex artikel 11 lid 1 VersG dient hij de ‘Versammlungsraum’ ogenblikkelijk te verlaten. De ‘Leiter’ kan gebruikmaken van zijn ‘Hausrecht’ ex artikel 7 lid 4 VersG om een uitgesloten demonstrant die de ‘Versammlung’ niet verlaat te verwijderen. Hierbij mag hij geen geweld gebruiken, tenzij er sprake is van noodweer in de zin van artikel 32 Strafgesetzbuch (StGB) en politionele hulp niet of niet op tijd ter plekke is.[89] Indien een demonstrant weigert de ruimte te verlaten, kan hij strafrechtelijk worden vervolgd ter zake van huisvredebreuk zoals strafbaar gesteld in artikel 123 StGB.[90]

Artikelen 12-13 VersG

Artikel 12 VersG bepaalt dat de ‘Leiter’ politie toegang dient te verlenen bij ‘Versammlungen’ en van een geschikte plaats dient te voorzien. De ‘Leiter’ handelt ‘ordnungswidrig’ indien hij dit weigert volgens artikel 29 lid 1 sub 8 VersG. De politie is in zo’n geval bevoegd zichzelf toegang te verschaffen.[91] Op grond van artikel 13 VersG kan de politie een

---

[83] Gusy 2011, p. 255.
[84] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 194.
[85] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 195-196.
[86] BVerfG 11 juni 1991, *NJW* 1991, 2694.
[87] Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 11 VersG, aantekening 1b.
[88] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 197-199; zie ook hoofdstuk 4 VersG.
[89] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 196.
[90] Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 11 VersG, aantekening 2a.
[91] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 207.

'Versammlung' beëindigen, onder meer indien de 'Leiter' personen die wapens en gevaarlijke voorwerpen in de zin van artikel 2 lid 3 VersG met zich meedragen niet ogenblikkelijk uitsluit van de 'Versammlung'.

5.2.2 Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge

In hoofdstuk 3 van de Versammlungsgesetz staan de bepalingen over de 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge'. De 'Leiter' en 'Veranstalter' hebben bij deze 'Versammlungen' beduidend minder 'Selbstorganisationsrechte' dan bij 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen'. Zo kunnen zij personen niet uitsluiten van deelname. Een uitsluitingsbevoegdheid bij 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge' komt alleen de politie toe, aldus artikel 18 lid 3 en 19 lid 4 VersG.[92]

Artikel 14 VersG
De 'Veranstalter' is bij 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel' anders dan bij 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen' verplicht de 'Versammlung' minstens 48 uren voor de aanvang ervan aan te melden bij de daarvoor aangewezen instanties, zo bepaalt artikel 14 VersG. Hij dient daarbij volgens de literatuur niet alleen de naam, maar ook andere persoonlijke gegevens, zoals het woonadres van de 'Leiter' door te geven, zodat de instanties zijn identiteit vast kunnen stellen.[93]

Hoewel artikel 14 VersG anders doet vermoeden, is de plicht om een 'Versammlung' aan te melden niet absoluut. Niet aangemelde 'Versammlungen' die spontaan ontstaan of op het laatste moment nog worden georganiseerd – zogenaamde 'Spontanversammlungen' in enge zin ('Sofortversammlungen') en in ruime zin ('Eilversammlungen') – vallen namelijk ook onder het beschermingsbereik van de betogingsvrijheid ex artikel 8 lid 1 GG.

Verschillende juridische constructies worden gebruikt om dergelijke 'Versammlungen' te vrijwaren van de aanmeldplicht in artikel 14 VersG. Bij 'Sofortversammlungen' geldt artikel 14 VersG niet, aangezien er geen duidelijke 'Veranstalter' is. Artikel 14 VersG bepaalt immers dat er een aanmeldplicht geldt voor degene die het voornemen heeft een 'öffentliche Versammlung unter freiem Himmel (…) zu veranstalten'.[94]

Bij 'Eilversammlungen' is er wel een 'Veranstalter', maar deze kan doorgaans niet voldoen aan de 48-uurs termijn van de aanmeldplicht. Wel dient de 'Veranstalter' zo snel mogelijk de 'Versammlung' aan te melden, voor zover de mogelijkheid daartoe bestaat. In het standaardarrest Brokdorf benadrukt het Bundesverfassungsgericht dat artikel 15 lid 3 VersG niet de bevoegdheid verleent om iedere niet-aangemelde 'Versammlung' zonder meer te verbieden. Hoewel het een discretionaire bevoegdheid betreft, is een al te strikt vasthouden aan de aanmeldplicht in strijd met artikel 8 lid 1 GG waarin staat dat alle Duitsers het recht hebben om zonder aanmelding of toestemming te demonstreren.[95] Er zit echter wel een addertje onder het gras: een 'Veranstalter' of 'Leiter' van een niet aangemelde 'Versammlung' is

---

[92] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 235.
[93] Köhler & Dürig-Friedl 2001, artikel 14 VersG, aantekening 5; Ott, Wächtler & Heinhold 2010, artikel 14 VersG, aantekening 6; Rühl 1992, artikel 14 VersG, aantekening 14.
[94] Zie ook BVerfG 26 oktober 2004, *NVwZ* 2005, 80; Schenke 2009, p. 229.
[95] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf); Kniesel 1992. Höfling is zelfs van mening dat artikel 14 VersG sowieso in strijd is met artikel 8 GG, zie Höfling 2009, artikel 8 GG, aantekening 58. Deze zienswijze wordt resoluut van de hand gewezen door Erbs & Kohlhaas/Wache: 'Die Ansicht, aus diesem Grund sei § 14 insgesamt verfassungswidrig, ist offensichtlich unrichtig. Die Anmeldepflicht verstößt jedenfalls für die Regenfälle, in denen die Anmeldung möglich ist, nicht gegen Vorschriften des GG.' Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 14 VersG, aantekening 1b; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397) (Brokdorf); BVerwG 31 januari 1967, *NJW* 1967, 1191.

strafbaar op grond van artikel 26 lid 2 VersG, aldus het Bundesverfassungsgericht in diezelfde zaak.[96]

Artikel 18 VersG
Artikel 18 VersG bepaalt dat de meeste artikelen van hoofdstuk 2 VersG – de bepalingen ten aanzien van 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen' – ook van toepassing zijn op 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel'. Zo moet iedere 'Versammlung' een 'Leiter' hebben (artikel 7 lid 1) die het verloop van de 'Versammlung' bepaalt en verantwoordelijk is voor de 'Ordnung' (artikel 8), waarbij hij zich kan bedienen van 'Ordner' (artikel 9 lid 1). Voor dit laatste is wel toestemming van de politie vereist (artikel 18 lid 2). Bovendien is in de rechtspraak bepaald dat bij 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel', anders dan bij 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen', de opgave van de personalia van de 'Ordner' vereist mag worden.[97]

De 'Veranstalter' en de 'Leiter' komt de uitsluitingsbevoegdheid noch het 'Hausrecht' toe bij 'öffentlichte Versammlungen unter freiem Himmel'. Artikel 18 lid 1 VersG verklaart de artikelen 6, 7 (lid 4) en 11 (lid 1) VersG niet van overeenkomstige toepassing op deze 'Versammlungen'.

Artikel 19 VersG
'Aufzüge' zijn zoals gezegd 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel' die zich voortbewegen, zoals optochten en protestmarsen.[98] Artikel 19 VersG bevat een aantal bijzondere bepalingen ten aanzien van dergelijke 'Versammlungen'. Lid 1 bepaalt dat de 'Leiter' verantwoordelijk is voor het ordelijk verloop ervan. Daaruit volgt dat ook een 'Aufzug' in beginsel een 'Leiter' dient te hebben.[99] Een 'Leiter' kan gebruikmaken van 'Ordner', waarbij dezelfde eisen gelden als bij 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel'. De demonstranten dienen gevolg te geven aan de van de 'Leiter' en 'Ordner' afkomstige aanwijzingen volgens lid 2.

De uitsluitingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot het inzetten van dwangmaatregelen komen de 'Leiter' niet toe.[100] De 'Leiter' is volgens lid 3 verplicht de zich voortbewegende 'Versammlung' voor beëindigd te verklaren indien hij niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop ervan. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de demonstranten zijn aanwijzingen niet meer opvolgen waardoor er gevaren voor de 'öffentliche Sicherheit' ontstaan. Als de 'Leiter' een 'Versammlung' voor beëindigd verklaart, zijn de demonstranten niet verplicht zich te verwijderen. Sterker nog: in beginsel mogen zij een beëindigd verklaarde 'Versammlung' doorzetten, waardoor er vanuit demonstratierechtelijk perspectief een nieuwe grondwettelijk beschermde 'Spontanversammlung' ontstaat.[101]

5.2.3 Straf- und Buβgeldvorschriften

In hoofdstuk 4 VersG (artikelen 21-30) zijn demonstratierechtelijke 'Straftaten' en 'Ordnungswidrigkeiten' opgenomen. Het onderscheid is vergelijkbaar met dat van ons tussen misdrijven en overtredingen. 'Straftaten' kunnen gesanctioneerd worden met 'Freiheitsstrafen

---

[96] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397-2398) (Brokdorf); Schenke 2009, p. 229-230.
[97] VG Gelsenkirchen 15 december 2000 (niet gepubliceerd); VG Freiburg 17 mei 2010, *BeckRS* 2010, 49918;VGH Mannheim 30 juni 2011, *BeckRS* 2011, 53015; zie ook Erbs & Kohlhaas/Wache 2011, artikel 18 VersG, aantekening 3b.
[98] Gusy 1986.
[99] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 383; Ott, Wächtler & Heinhold 2010, artikel 19 VersG, aantekening 2.
[100] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 386.
[101] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 389.

und Geldstrafen', 'Ordnungswidrigkeiten' slechts met 'Geldbußen'. Deze strafbepalingen hebben onder meer ten doel de 'Leiter' en de 'Ordner' te beschermen bij de uitoefening van hun taken.[102] Zo bepaalt artikel 22 VersG:

> Wer bei einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug dem Leiter oder einem Ordner in der rechtmäßigen Ausübung seiner Ordnungsbefugnisse mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand leistet oder ihn während der rechtmäßigen Ausübung seiner Ordnungsbefugnisse tätlich angreift, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

De bescherming van de 'Leiter' en de 'Ordner' tegen verstoorders is beperkt: zij geldt slechts voor zover de 'Leiter' en de 'Ordner' hun taken rechtmatig uitoefenen en voor zolang de 'Versammlung' duurt.[103] Samenloop met andere strafbepalingen is goed mogelijk bij artikel 22 VersG. Te denken valt aan belediging zoals strafbaar gesteld in de artikelen 185 e.v. StGB, huisvredebreuk ex artikel 123 StGB, het toebrengen van lichamelijk letsel en delicten tegen het leven zoals strafbaar gesteld in de artikelen 223 e.v. en artikelen 211 e.v. StGB.

De artikelen 24-26 VersG bevatten strafbepalingen die zich richten tegen de 'Veranstalter' en/of 'Leiter' van een 'Versammlung'. Zo riskeert een 'Leiter' op basis van artikel 24 VersG een gevangenisstraf van een jaar of een geldboete indien hij 'Ordner' inzet die wapens dragen. Hetzelfde geldt op grond van artikel 26 VersG voor een 'Veranstalter' of een 'Leiter' die een verboden, opgeheven of niet aangemelde 'Versammlung' (alsnog) laat plaatsvinden. Ook als een 'Leiter' een 'Versammlung' doorvoert in afwijking van de opgelegde voorschriften dan wel met hetgeen is aangemeld, kan hij volgens artikel 25 VersG veroordeeld worden tot een gevangenisstraf of een geldboete.

In artikel 29 VersG staan een aantal 'Ordnungswidrigkeiten' opgesomd: deelnemers die ondanks herhaaldelijke terechtwijzingen van de 'Leiter' of 'Ordner' een 'Versammlung' blijven verstoren of zich niet ogenblikkelijk verwijderen indien zij van de 'Versammlung' uitgesloten zijn, riskeren een 'Geldbuße'. Dit geldt ook voor de 'Leiter' indien hij niet voldoet aan het verzoek van de politie het aantal 'Ordner' door te geven dan wel gebruikmaakt van meer 'Ordner' dan toegestaan of indien hij politie de toegang tot de 'Versammlung(sraum)' weigert of bemoeilijkt.

5.3 Versammlungsgesetze (deelstaten)

Sinds de grondwetswijziging van 2006 hebben tot nu toe vier van de zestien Duitse deelstaten gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een eigen Versammlungsgesetz uit te vaardigen: Beieren (2008), Saksen-Anhalt (2009), Saksen (2010) en Nedersaksen (2011). Wij gaan hieronder in op de twee deelstatelijke Versammlungsgesetze die het meest afwijken van de federale Versammlungsgesetz, namelijk die van Beieren en Nedersaksen. Het interessante daarbij is dat met name uit een aantal uitspraken van het Bundesverfassungsgericht ten aanzien van deze deelstatelijke wetten blijkt tot op welke hoogte beperkingen van de fundamentele betogingsvrijheid in Duitsland zijn toegestaan.

---

[102] BayObLG 28 oktober 1955, *NJW* 1956, 153.
[103] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 403.

5.3.1 Bayerisches Versammlungsgesetz

Beieren vaardigt op 22 juli 2008 als eerste deelstaat een eigen Versammlungsgesetz uit: de Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG). Deze nieuwe wet verschilt aanzienlijk van de federale Versammlungsgesetz. Zo is de 'Veranstalter' niet alleen bij 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel' maar ook bij 'öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen' verplicht de personalia van de 'Leiter' door te geven aan de daartoe aangewezen instanties krachtens artikel 10 lid 3 BayVersG.

De aanmeldingstermijn voor 'Versammlungen unter freiem Himmel' is geen 48, maar 72 uren en bij regionale 'Versammlungen' zelfs 96 uren (artikel 13 lid 1 BayVersG).[104] Bij de kennisgeving moet de 'Veranstalter' onder meer de volgende gegevens doorgeven: zijn personalia en die van de 'Leiter', het verwachte aantal deelnemers, het voorgenomen verloop van de 'Versammlung', de mee te dragen voorwerpen en het aantal 'Ordner', aldus artikel 13 lid 2 BayVersG.

De 'Leiter' heeft vergaande openbare-ordehandhavende verplichtingen volgens artikel 14 lid 3 BayVersG: 'Der Leiter hat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden. Geeignete Maßnahmen können insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierungen gegenüber gewaltbereiten Anhängern sein. Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären.'[105] De 'Veranstalter' en 'Leiter' die zich niet houden aan genoemde en andere verplichtingen riskeren hoge geldboetes, zo bepaalt artikel 21 lid 1 BayVersG.

Op deze en andere bepalingen van de nieuwe Beierse Versammlungsgesetz levert onder meer Kutscha kritiek. De strenge en veeleisende bepalingen en de daaraan gekoppelde hoge boetes zouden een afschrikkend effect hebben en het organiseren en leiden van een 'Versammlung' ontmoedigen.[106]

Ook het Bundesverfassungsgericht is niet gelukkig met de vergaande inperkingen van de 'Versammlungsfreiheit'. In een uitspraak van 17 december 2009 verklaart het bepalingen van de Bayerisches Versammlungsgesetz die betrekking hebben op de plichten voor de 'Veranstalter' en 'Leiter' onverbindend vanwege strijd met de Grundgesetz.[107]

Naar aanleiding van de uitspraak van het Duitse constitutionele hof wijzigt de 'Landtag' van Beieren de Bayerisches Versammlungsgesetz om zo het in de deelstaat geldende 'Versammlungsrecht' in overeenstemming te brengen met de door de Grundgesetz beschermde 'Versammlungsfreiheit'. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke wet van 2008 zijn het terugbrengen van de aanmeldingstermijn naar 48 uren, de instelling van een minder vergaande informatieplicht voor de 'Veranstalter' en de afschaffing van zowel vergaande openbare-ordehandhavende verplichtingen voor de 'Leiter' als een aantal boetevoorschriften.

---

[104] Hoewel dit ogenschijnlijk een beperking lijkt van de 'Versammlungsfreiheit', zijn Dietel e.a. van mening dat de verruiming van de kennisgevingstermijn een voordeel betekent voor zowel de daartoe aangewezen instanties als de demonstranten zelf: 'Nach den Erfahrungen, die bei größeren Versammlungen gesammelt werden konnten, ist es von Vorteil, wenn ausreichend Zeit für die gemäß Art. 14 Abs. 1 und 2 gebotene Zusammenarbeit von Versammlungsbehörde und Veranstalter bleibt.' Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 484-485.

[105] Volgens Kutscha verhoudt deze bepaling zich slecht met de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht, aangezien door deze plicht de betogingsvrijheid van vreedzame demonstranten ernstig kan worden beperkt. Zie Kutscha 2008; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).

[106] Kutscha 2008; zie ook Höfling & Krohne 2012. Overigens is er een website in het leven geroepen die zich door middel van weblogs richt tegen de nieuwe wet onder de kreet 'Der Kampf geht weiter gegen das neue Bayerische Versammlungsgesetz', versammlung.blogsport.de.

[107] BVerfG 17 december 2009, *NJW* 2009, 1481; zie ook Höfling & Krohne 2012; Schenke 2009, p. 224.

Eén en ander neemt niet weg dat de gewijzigde Bayerisches Versammlungsgesetz per saldo een grotere inperking van de ‘Versammlungsfreiheit’ van artikel 8 GG vormt dan de oorspronkelijke bondswet. De vele, gedetailleerd uitgewerkte bepalingen over de ‘Spontanversammlungen’, de rechten en plichten van ‘Veranstalter’ en ‘Leiter’ en de boetevoorschriften geven de daartoe aangewezen instanties enerzijds en de ‘Veranstalter’ en ‘Leiter’ anderzijds minder vrijheid om een ‘Versammlung’ naar eigen inzicht toe te staan, respectievelijk te organiseren. Dietel, Gintzel en Kniesel formuleren dit treffend ten aanzien van de uitgebreide kennisgeving- en mededelingsplichten van de ‘Veranstalter’ ex artikel 13 lid 2 BayVersG:

> ‘Der abschreckend wirkende Katalog normiert lediglich die Pflichten, die bislang schon auf kooperationsrechtlicher Basis beigebracht werden mussten. Das Auswahlermessen der Behörden bezüglich erforderlicher Maßnahmen wird allerdings limitiert.’[108]

5.3.2 Niedersächsisches Versammlungsgesetz

De Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG) van 1 februari 2011 is de vierde en op het moment van dit schrijven de laatste Versammlungsgesetz die door een Duitse deelstaat is ingevoerd. Deze wet roept net als de Bayerisches Versammlungsgesetz weerstand op, ook nadat het wetsontwerp vergaand is herzien.

De ‘Bündnis gegen das neue Niedersächsische Versammlungsgesetz’ ageert tegen de wet door middel van weblogs en het oproepen tot ‘Versammlungen’.[109] Het ‘Initiative Versammlungsfreiheit für Niedersachsen’ dient op 31 januari 2012 grondwettelijke bezwaren in tegen de wet bij het Bundesverfassungsgericht. De kritiek richt zich onder meer op de verlenging van de kennisgevingtermijn bij feestdagen en weekeinden, alsook tegen de uitgebreide aanmeldplichten voor de ‘Veranstalter’ in artikel 5 NVersG.[110] Het Bundesverfassungsgericht verklaart de bezwaren op 3 juli 2013 zonder opgaaf van redenen niet-ontvankelijk.[111]

5.4 Samenvatting

Artikel 8 Grundgesetz, waarin de ‘Versammlungsfreiheit’ wordt gegarandeerd, spreekt niet over private ordebewaarders bij demonstraties. Dit in tegenstelling tot de federale Versammlungsgesetz, waarin een aanzienlijk deel van de bepalingen is gewijd aan drie demonstratiegerelateerde personen met een bijzondere functie: de ‘Veranstalter’, de ‘Leiter’ en de ‘Ordner’. De ‘Veranstalter’ is degene die de demonstratie organisatorisch voorbereidt, plant en inleidt. ‘Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge’ dient hij 48 uren voor aanvang aan te melden bij de daarvoor aangewezen instanties.

De ‘Leiter’, die tevens ‘Veranstalter’ kan zijn, is gedurende de demonstratie verantwoordelijk voor de ‘Ordnung’. Als hij zijn ‘Ordnungsfunktion’ niet naar behoren uitoefent, kan hij hiervoor in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke zin verantwoordelijk worden gehouden. Om het vreedzaam verloop van een demonstratie te garanderen kan de ‘Leiter’ gebruikmaken van ‘Ordner’, ordehandhavende-assistenten. Bij ‘öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel’ is hiervoor de toestemming van de politie vereist. ‘Ordner’ hebben slechts van de ‘Leiter’ afgeleide ordehandhavende functies. Demonstranten zijn verplicht

---

108 Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 485.
109 Zie versammlung.diegedankensindfrei.org/.
110 Zie ‘Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz’ op www.kanzlei-hentschel-lau.de/verfassungsbeschwerde.php en www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS.pdf, p. 35-36 en 41-48.
111 Het oordeel van het Bundesverfassungsgericht is te vinden via www.versammlungsfreiheit-nds.de.

aanwijzingen van de ‘Leiter’ en van de eventuele ‘Ordner’ op te volgen. Doen zij dit niet, ook niet na herhaaldelijke terechtwijzingen, dan riskeren zij een geldboete. Als de ‘Leiter’ niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop van een zich voortbewegende ‘Versammlung’, dan dient hij haar voor beëindigd te verklaren.

Sinds 2006 mogen deelstaten een eigen Versammlungsgesetz uitvaardigen. Vier deelstaten hebben hiervan gebruikgemaakt. De nieuwe wetten stuiten op veel weerstand in de rechtspraak en de literatuur, omdat zij de ‘Veranstalter’ en ‘Leiter’ vergaande plichten opleggen. Uit deze kritiek blijkt dat de federale Versammlungsgesetz een evenwichtigere regeling is dan de deelstatelijke demonstratiewetten.

6 Ordebewaarders in het Engelse recht

6.1 Human Rights Act

Net als in Nederland en Duitsland wordt in het Verenigd Koninkrijk het recht tot betogen uitdrukkelijk wettelijk gewaarborgd nu artikel 11 EVRM via de Human Rights Act (HRA) van 1998 is opgenomen in het recht van het Verenigd Koninkrijk. Alle nationale wetgeving moet ingevolge artikel 3 lid 1 HRA in overeenstemming met de fundamentele rechten van het EVRM worden uitgelegd. En artikel 6 lid 3 HRA bepaalt dat overheidslichamen niet in strijd met het EVRM mogen handelen.

6.2 Public Order Act

De Britse Public Order Act (POA) van 1986 is min of meer het equivalent van de Wet openbare manifestaties en de Duitse Versammlungsgesetz. Ook in deze wet wordt een onderscheid gemaakt tussen manifestaties op openbare plaatsen (‘public places’) en andere dan openbare plaatsen. ‘Public place’ wordt in artikel 16 POA als volgt omschreven:

> (a) any highway, or in Scotland any road within the meaning of the Roads (Scotland) Act 1984, and
> (b) any place to which at the material time the public or any section of the public has access, on payment or otherwise, as of right or by virtue of express or implied permission;

6.2.1 Public processions and public assemblies

Ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen maakt de Public Order Act onderscheid tussen zich voortbewegende manifestaties (‘public processions’) en statische manifestaties (‘public assemblies’).

Artikel 11
Alleen voor bewegende demonstraties op openbare plaatsen geldt een kennisgevingvereiste met een bijbehorende kennisgevingtermijn van zes dagen. Indien hieraan niet kan worden voldaan, dan moet de demonstratie zo snel als redelijkerwijs mogelijk worden aangemeld.[112]

[112] Zie ook Roorda 2012a.

De kennisgeving dient onder meer de naam en het adres te bevatten van in elk geval één van de organiserende personen, aldus artikel 11 lid 3 POA. De kennisgeving moet volgens lid 5 afgeleverd worden bij een politiepost in het gebied waar de geplande ‘procession’ zal starten. Als een bewegende demonstratie wordt gehouden die niet is aangemeld of afwijkt van hetgeen bij de kennisgeving is doorgegeven, dan begaan de organisatoren een overtreding, aldus lid 7 van artikel 11 POA. Dit is niet het geval indien de organistoren van deze onrechtmatigheid niet op de hoogte zijn en redelijkerwijs ook niet hadden hoeven zijn (lid 8). Evenmin zijn de organisatoren van een demonstratie die afwijkt van de kennisgeving strafbaar indien hieraan een overmachtssituatie ten grondslag ligt of indien een politieambtenaar hiertoe toestemming dan wel een bevel heeft gegeven (lid 9). De kennisgevingplicht dient volgens de Green Paper als:[113]

> ‘formal trigger for discussions between the police and organisers designed to agree the ground rules for a march. These might subsequently be embodied in formal conditions. It might in turn help to encourage organisers to assume more responsibility for policing their own people.’[114]

Wat houdt het in om organisator van een demonstratie te zijn? De Public Order Act geeft op deze vraag geen antwoord, de rechtspraak slechts zeer summier. In de zaak Flockhart/Robinson uit 1950 oordeelt de Divisional Court dat de organisator degene is die de route plant of aanwijst.[115] Bonner en Stone stellen dat daarmee ‘marshals, stewards and those who spontaneously take over a procession could all find themselves organisers’.[116]

Volgens Mead biedt de definitie van de Divisional Court vandaag de dag weinig soelaas. In plaats van dat demonstraties ‘top-down’ worden gedicteerd, ontstaan demonstraties tegenwoordig veelal ‘bottom-up’ waardoor het onduidelijk is wie de organisatoren zijn. Mead pleit ervoor personen die gedurende een reeds begonnen demonstratie de organisatie in handen nemen – bijvoorbeeld met als doel een uit de hand lopende demonstratie in het gareel te houden – niet aan te merken als organisator in de zin van artikel 11 POA, om zo te voorkomen dat zij op grond van artikel 11 lid 7 POA strafbaar zouden kunnen zijn voor het organiseren van een niet aangemelde demonstratie of voor het organiseren van een demonstratie die niet overeenkomt met hetgeen is ter kennis gegeven.[117]

Artikel 12

Op grond van artikel 12 lid 1 POA kan de ‘senior police officer’ de organisator(en) en de deelnemers van een bewegende demonstratie op een openbare plaats aanwijzingen geven als hij redelijkerwijs verwacht dat de demonstratie ‘may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community’, of als het doel van de organisator(en) is ‘the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do’, zolang deze aanwijzingen in zijn ogen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen.

Ook kan de ‘senior police officer’ voorwaarden opleggen ten aanzien van de geplande route en verboden afgeven voor het betreden van bepaalde publieke plaatsen. In de recht-

[113] Een Green Paper is een regeringsdocument waarin een voorstel ter discussie wordt voorgedragen.
[114] ‘Review of the Public Order Act 1936 and related legislation’ (Green Paper), Cmnd. 7891 (1980), paragraaf 71, geciteerd in Bonner & Stone 1987.
[115] High Court of Justice Divisional Court 26 april 1950, 2 K.B. 498 (Flockhart/Robinson).
[116] Bonner & Stone 1987, p. 216.
[117] Mead 2010, p. 173-175.

spraak en literatuur wordt voor zover wij na hebben kunnen gaan verder niet gesproken over specifieke voorwaarden die specifiek de organisator kunnen worden opgelegd.

Organisatoren en demonstranten die zich willens en wetens niet gedragen overeenkomstig de aanwijzingen van de ‘senior police officer’ overtreden artikel 12 lid 4 respectievelijk lid 5 POA. Hetzelfde geldt op grond van lid 6 voor zogenaamde ‘ophitsers’: personen die demonstranten oproepen om zich niet te houden aan de gegeven aanwijzingen. Organisatoren en ‘ophitsers’ riskeren volgens lid 8 respectievelijk lid 10 een geldboete of een gevangenisstraf van maximaal 51 weken, demonstranten volgens lid 9 slechts een geldboete. Tevens kunnen zij op grond van lid 7 zonder waarschuwing worden gearresteerd door een politieambtenaar die redelijkerwijs meent dat zij zich schuldig maken aan de in artikel 12 lid 4-6 POA beschreven strafbare feiten.

Artikel 13
Als de ‘chief officer of police’ redelijkerwijs meent dat toepassing van artikel 12 POA niet zal voorkomen dat bewegende demonstraties in een bepaald gebied uitlopen op ‘serious public disorder’, dan kan hij op grond van artikel 13 lid 1 POA de ‘council of the district’ verzoeken om een algeheel verbod van maximaal drie maanden ten aanzien van bewegende demonstraties. Lid 2 vereist goedkeuring van de ‘Secretary of State’ voor de afgifte van een demonstratieverbod.

Net als bij overtreding van een demonstratiebeperking ex artikel 12 POA kunnen de organisatoren en ‘ophitsers’ bij overtreding van een demonstratieverbod ex artikel 13 POA een gevangenisstraf van 51 weken opgelegd krijgen. Demonstranten riskeren slechts een geldboete. Ook mogen overtreders zonder waarschuwing gearresteerd worden door een politieambtenaar die redelijkerwijs meent dat zij een opgelegd demonstratieverbod overtreden.

Artikel 14
Statische demonstraties kunnen in tegenstelling tot bewegende demonstraties niet worden verboden. De ‘senior police officer’ kan volgens artikel 14 lid 1 POA de organisatoren, demonstranten en ophitsers slechts voorwaarden opleggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht om ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen. Voorwaarden kunnen betrekking hebben op de demonstratielocatie, de maximale demonstratieduur en het maximale aantal demonstranten. De strafmaten die artikel 14 POA hanteert ten aanzien van organisatoren, demonstranten en ‘ophitsers’ die de opgelegde voorwaarden willens en wetens overtreden, zijn dezelfde als die van artikel 12 en 13 POA. Ook kunnen overtreders grond van artikel 14 POA net als bij artikel 12 en 13 POA zonder waarschuwing worden gearresteerd.

6.2.2 Trespassory assemblies

Ten aanzien van statische demonstraties die plaatsvinden op particuliere grond, zogenaamde ‘trespassory assemblies’, geldt een bijzonder regime.

Artikel 14A
De ‘chief officer of police’ mag volgens 14A POA de ‘council of the district’ verzoeken om een demonstratieverbod op het houden van ‘trespassory assemblies’ in een bepaald gebied indien er wordt voldaan aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden:

(1) de ‘chief officer of police’ meent redelijkerwijs dat een ‘assembly’ van minimaal 20 personen zal plaatsvinden ‘in the open air on land to which the public has no right of access or only a limited right of access’, min of meer het equivalent van een andere dan openbare plaats;

(2) de rechthebbende van de grond heeft hiertoe geen toestemming gegeven of het is aannemelijk dat de 'assembly' de grenzen van gegeven toestemming te buiten gaat;
(3) de 'assembly' loopt mogelijk uit op 'serious disruption to the life of the community' of brengt mogelijk 'significant damage' toe aan gebouwen of monumenten die van historische, architectonische, archeologische of wetenschappelijke waarde zijn.

De 'council of the district' mag een verbod alleen afgeven met goedvinden van de 'Secretary of State'. Een verbod geldt voor maximaal vier dagen in een gebied dat niet groter is dan 5 mijlen doorsnee, aldus lid 6 van artikel 14A POA.

Artikel 14B
Zij die willens en wetens ondanks een verbod een 'trespassory assembly' organiseren of daaraan deelnemen en zij die demonstranten oproepen om zich willens en wetens niet te houden aan een verbod, begaan een overtreding en kunnen zonder waarschuwing worden gearresteerd volgens artikel 14B POA. Organisatoren en de 'ophitsers' riskeren een geldboete of een gevangenisstraf van maximaal 51 weken, demonstranten slechts een geldboete.

Artikel 14C
Als een 'constable in uniform' redelijkerwijs meent dat een persoon zich begeeft richting een op grond van artikel 14A POA verboden demonstratie, dan is hij bevoegd deze persoon halt te doen houden en te bevelen zich niet naar de demonstratie te begeven. Indien de persoon geen gevolg geeft aan het bevel, dan riskeert hij een geldboete en mag de politieambtenaar hem zonder waarschuwing arresteren.

6.3 Serious Organised Crime and Police Act

Sinds 1 augustus 2005 geldt er op grond van de Serious Organised Crime and Police Act 2005 (SOCPA) een strenger demonstratierechtelijkregime ten aanzien van bepaalde aangewezen plaatsen in de nabijheid van de 'Houses of Parliament'. Organisatoren van een demonstratie – daaronder vallen volgens artikel 132 lid 7 sub c SOCPA ook personen 'participating in its organisation' – dienen in tegenstelling tot de Public Order Act niet alleen kennis te geven van bewegende demonstraties, maar ook van statische demonstraties. De kennisgevingtermijn bedraagt zes dagen. Indien hieraan redelijkerwijs niet kan worden voldaan, dan zo snel mogelijk met een minimumtermijn van 24 uren. Het organiseren van of deelnemen aan een niet-aangemelde demonstratie is strafbaar. De gehanteerde strafmaten zijn gelijk aan die van de Public Order Act.

De 'Commissioner of Police of the Metropolis' is bevoegd de organisatoren of de demonstranten naar aanleiding van een kennisgeving voorwaarden op te leggen die hij redelijkerwijs noodzakelijk acht ter voorkoming van maar liefst zeven doelcriteria, artikel 134 lid 3 SOCPA:

(1) hindrance to any person wishing to enter or leave the Palace of Westminster;
(2) hindrance to the proper operation of Parliament;
(3) serious public disorder;
(4) serious damage to property;
(5) disruption to the life of the community;
(6) a security risk in any part of the designated area;
(7) risk to the safety of members of the public (including any taking part in the demonstration).

De voorwaarden kunnen volgens het vierde lid onder meer betrekking hebben op plaats, tijdstip, omvang en duur van de demonstratie. De 'senior police officer' kan op grond van artikel 135 SOCPA de organisatoren of demonstranten aanwijzingen geven, aanvullende voorwaarden stellen en de door de 'Commissioner' opgelegde voorwaarden wijzigen indien hij dit noodzakelijk acht in het kader van één van de genoemde doelcriteria. Politieambtenaren zijn bevoegd de organisatoren en demonstranten zonder waarschuwing te arresteren als zij zich niet houden aan de kennisgevingsplicht of de opgelegde voorwaarden.

Op de dag dat de SOCPA in werking trad, demonstreerden twee koppels in de nabijheid van de Britse parlementsgebouwen tegen de nieuwe wet. Deze daad van burgerlijke ongehoorzaamheid werd hen niet in dank afgenomen: politieambtenaren arresteerden de vier vreedzame demonstranten vanwege het ontbreken van een kennisgeving.[118] Onder meer naar aanleiding van dit incident laat het Joint Committee on Human Rights (JCHR) zich in 2009 kritisch uit over het strikt gehanteerde SOCPA-regime. Kennisgeven van een demonstratie dient te worden aangemoedigd door de politie zodat zij demonstraties beter kan faciliteren, het opleggen van sancties om de enkele reden dat een kennisgeving ontbreekt, is volgens het Committee niet toegestaan.[119]

Naar aanleiding hiervan besluit de regering van het Verenigd Koninkrijk tot intrekking van de artikelen 132-138 SOCPA door middel van artikel 141 lid 1 Police Reform and Social Responsibility Act 2011.[120] Sindsdien geldt de Public Order Act weer als het regime voor het houden van demonstraties in de nabijheid van de parlementsgebouwen.[121]

6.4 Overheidsrapporten

De intrekking van het strengere SOCPA-demonstratieregime past in een tendens die zich de laatste jaren in Engeland voltrekt: Engelse overheidsorganen hanteren steeds vaker een minder harde en meer communicatief gerichte aanpak van demonstraties. Stuwende krachten zijn (1) het Joint Committee on Human Rights (JCHR), een commissie van de beide 'Houses of Parliament' belast met onderzoek naar mensenrechtelijke kwesties, en (2) Her Majesy's Inspectorate of Constabulary (HMIC), een onafhankelijk politie-interne inspectiedienst. Aan de hand van uitgebreide casestudies en interviews brengen het JCHR en de Chief Inspector van HMIC verslag uit van demonstratierechtelijke problemen die zij signaleren en doen zij aanbevelingen om hieraan het hoofd te (kunnen) bieden.

De problemen die zij constateren zijn onder meer gebrekkige communicatie en samenwerking tussen politie en betogers, matig faciliterende politie, toename van het aantal politieagenten bij demonstraties, verharding in de aanpak van demonstraties – bij de G20 protesten op 1 april 2009 in Londen komt een omstander om het leven vanwege buitensporig politiegeweld – en oplopende (politie)kosten bij het reguleren van demonstraties.[122]

Hieronder gaan wij in op de aanbevelingen die het JCHR en de Chief Inspector van HMIC doen, alsmede op een rapport van de Association of Chief Police Officers (ACPO) waar die aanbevelingen hun weerklank in vinden. Verder zullen wij hieronder stilstaan bij de verdeelde reacties vanuit de literatuur en de Equality and Human Rights Commissie op de onderzoeken en aanbevelingen. Tot slot gaan wij nader in op de door de Chief Inspector van HMIC en literatuur alom geprezen Zweedse dialoogpolitie.

---

[118] Mead 2010, p. 160-161; zie ook Ewing 2010, p. 118 e.v..
[119] Zie JCHR 2009a, p. 36.
[120] Zie JCHR 2009c, p. 8-9.
[121] Zie de 'Explanatory Notes' bij artikel 141 Police Reform and Social Responsibility Act 2011, te raadplegen via www.legislation.gov.uk.
[122] JCHR 2009a, p. 12-19, 51-52; HMIC 2009a, p. 3-4; HMIC 2009b, p. 11-15.

6.4.1 Aanbevelingen van het Joint Committee on Human Rights

De oplossing voor de geconstateerde demonstratierechtelijke problemen ligt volgens het rapport ‘Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest’ van het JCHR voor een belangrijk gedeelte in een goede ‘no surprise’-communicatie en samenwerking tussen enerzijds de politie en anderzijds de organisatoren en deelnemers van een demonstratie. Deze benaderingswijze maakt dat men niet langer hoeft te kiezen tussen ‘strong, effective policing’ en ‘the human rights approach’, aangezien zij beide zaken met elkaar weet te combineren. Dit is niet alleen in het belang van de politie, maar ook in het belang van de demonstranten, de doelwitten van de demonstratie en de rest van de samenleving.[123]

Deze oplossing komt niet geheel uit de lucht vallen: recente academische studies concluderen tot ‘a ‘negotiated management’ style of protest policing favouring ‘cooperation and communication between police and protestors’ in order to ‘reduce the likelihood of violence’’.[124]

De communicatie dient volgens het JCHR niet alleen voorafgaand aan en tijdens een demonstratie plaats te vinden, maar ook nadien:

> ‘Greater consistency of practice across police forces is, in our view, essential and could be achieved if debriefing after protests, to ensure that lessons are learnt, routinely deals with human rights issues. This would be enhanced by agreeing to engage the organisers of protests as part of that debriefing.’[125]

Volgens de Minister for Policing, Crime and Security is het belangrijk ‘to make sure that that dialogue is of good quality and that there is trust and people listen to each other and take action appropriately’.[126] Lastig wordt het indien de organisatoren weigeren de dialoog aan te gaan. Volgens de Metropolitan Police is dat ‘the biggest challenge, which ends up with the biggest problem for all’.[127]

Hoewel een goede communicatie wenselijk is, beaamt het JCHR de opvatting van de Association of Chief Police Officers (ACPO) dat het niet mogelijk is om organisatoren en demonstranten hiertoe te dwingen.[128]

Twee jaren na het uitkomen van het rapport ‘Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest’ komt het JCHR in zijn rapport ‘Facilitating Peaceful Protest’ tot een soortgelijke conclusie:

> ‘We heard from our witnesses that effective and proactive communication between the organisers of protesters and the police was critical for the ‘no surprises’ approach to policing of protest. Good organisation between police and protestors should be established at the planning stage and carry through to the protest itself.
>
> We welcome the Metropolitan Police’s communication with protestors through both social media and leaflets tailored for the demonstration in question. We recommend that organisers of protests have arrangements in place to communicate with protestors, including about changes to the route of a march. They should make appropriate use of so-

[123] JCHR 2009a, p. 46-51.
[124] Gilmore 2010; zie ook Della Porta & Reiter 1998; Gorringe & Rosie 2008; Waddington & King 2005.
[125] JCHR 2009a, p. 45.
[126] JCHR 2009b, p. 57.
[127] JCHR 2009b, p. 40.
[128] JCHR 2009a, p. 50.

cial media in order to communicate these messages effectively. We also welcome plans for the police to be in radio contact with stewards at the forthcoming march on 26 March.'[129]

Het JCHR wijst daarnaast op het belang van inzet van stewards:

> 'In terms of protest organisers responsibilities, the use of stewards, trained or experienced where possible, is important. We commend the TUC [Trades Union Congress] for its detailed plans for the use of stewards during the 26 March demonstration and recognise that this must involve significant cost for the organisation. Not every organisation can call upon a reservoir of trained or experienced stewards, or can train them prior to any protests. However, the importance of the clear provision and identification of sufficient stewards who understand how the protest is to be run cannot be overstated.'[130]

6.4.2 Aanbevelingen van Her Majesty's Inspectorate of Constabulary

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) is een onafhankelijk inspectiedienst die belast is met onderzoek naar het handelen van de politie in Engeland en Wales. Aan het hoofd van HMIC staat Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary. Deze Chief Inspector besluit naar aanleiding van de G20 protesten in april 2009, waarbij door buitensporig politiegeweld een omstander om het leven komt en er sprake is van 7,2 miljoen pond aan politiekosten, tot een tweedelig onderzoek.[131]

Het eerste deel is getiteld 'Adapting to Protest', komt uit in juli 2009 en richt zich met name op de gebeurtenissen rondom de G20 protesten. De Chief Inspector wijst in dit eerste deel op het grote belang van een goede communicatie voorafgaand aan een demonstratie zodat de politie beter op de hoogte is van de voornemens van de demonstranten en daarop kan anticiperen en waar mogelijk faciliteren. De politie moet zich daarom inzetten om de dialoog aan te gaan met de 'organisers, representatives, potential protesters and the public', bijvoorbeeld door middel van 'intermediaries, media' en 'web-based opportunities'. Indien demonstranten de dialoog weigeren aan te gaan, dient de politie hen en derden te waarschuwen dat dit kan leiden tot grotere wanorde, demonstratiebeperkingen en inzet van verdergaande politiemaatregelen ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden.[132]

Het tweede deel van het onderzoek, 'Adapting to Protest – Nurturing the British Model of Policing', komt uit in november 2009 en is breder van opzet, zoals ook blijkt uit de centrale vraag waarop het onderzoek een antwoord tracht te geven: 'How best should the police as a service adapt to the modern day demands of public order policing while retaining the core values of the British model of policing.'

De Chief Inspector komt tot de conclusie dat het Britse model voor het reguleren van demonstraties, dat zich zou kenmerken door een benaderbare, onpartijdige en verantwoordelijke stijl waarin tolerantie en het winnen van het vertrouwen van betogers en derden centraal staat, een goed model is. Vanwege de opkomst van meer belastende veelal grootschalige protesten is het echter lastig om vandaag de dag aan dit model vast te houden, zo blijkt uit een analyse van zes demonstraties die plaatsvinden in de jaren 2006-2009 en die samen goed zijn voor een kostenpost van meer dan twintig miljoen pond.[133]

---

[129] JCHR 2011, p. 3.
[130] JCHR 2011, p. 7.
[131] Human Rights Review 2012, p. 385.
[132] HMIC 2009a, p. 10 en 66.
[133] HMIC 2009b, p. 11-13, 39 en 52.

Om die reden doet de Chief Inspector rechtsvergelijkend onderzoek naar de wijze waarop men in Canada, Duitsland, Frankrijk, Spanje, de Verenigde Staten en Zweden demonstraties reguleert. Bovendien doet hij drie casestudies naar landen (Noord-Ierland, Schotland en Spanje) die niet de politie, maar een andere partij zoals de lokale autoriteiten laten optreden als arbiter dan wel mediator bij demonstratierechtelijke kwesties.[134]

Naar aanleiding van het rechtsvergelijkend onderzoek en de casestudies trekt de Chief Inspector de volgende conclusies:

> 'The comparative review of international practice of policing of protest suggests that none of the jurisdictions has fully resolved the challenges faced by large scale protest.'[135]
>
> 'Whilst there are some elements of these alternative models that may be attractive in principle, the British policing model (…) of an approachable, impartial, accountable style of policing based on minimal force and anchored in public consent, seems in the round to be well suited to today's dynamics.'[136]

De Chief Inspector pleit er dus voor om vast te houden aan het Britse model, waarbij de politie verantwoordelijk is voor een goede communicatie en samenwerking met de demonstranten. Ter optimalisatie van dit model wijst de Chief Inspector net als in het eerste deel van het onderzoek op het belang van een goede communicatie en beveelt aan effectieve en dynamische communicatiestrategieën te ontwikkelen die voorafgaand aan, tijdens en na afloop van demonstraties kunnen worden ingezet.[137] Dit doet hij aan de hand van drie casestudies naar communicatiemodellen in moordonderzoeken en demonstratiereguleringspraktijken in Noord-Ierland en Zweden. Voor dit onderzoek is met name de casestudie naar Zweden interessant.[138]

6.4.3 Richtlijnen van de Association of Chief Police Officers

De aanbevelingen die Her Majesty's Chief Inpsector of Constabulary doet in de 'Adapting to Protest'-rapporten uit 2009 vinden hun weerklank in richtlijnen die de Association of Chief Police Officers (ACPO) eind 2009 publiceert in 'Manual of Guidance on Keeping the Peace'.[139] Naast voor de hand liggende richtlijnen waarin wordt opgeroepen tot een goede communicatie tussen politie en demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en na een demonstratie,[140] wordt ook gewezen op het nut van het gebruik van een 'Memorandum of Understanding':

> 'Reaching shared agreement on the conduct of the event and the division of roles and responsibilities between the police and others may be consolidated in a signed Memorandum of Understanding (MOU). An MOU is used to demonstrate an understanding between the police and event organisers, build trust and set out each party's agreed responsibilities. An MOU is not required for all events but may be useful in some circumstances.'[141]

---

[134] HMIC 2009b, p. 39-48.
[135] HMIC 2009b, p. 44.
[136] HMIC 2009b, p. 11.
[137] HMIC 2009b, p. 24 .
[138] HMIC 2009b, p. 74-77. In § 6.4.5 gaan wij hier nader op in.
[139] Zie Human Rights Review 2012, p. 385.
[140] ACPO, ACPOS & NPIA 2010, p. 90-92.
[141] ACPO, ACPOS & NPIA 2010, p. 92.

6.4.4 Reacties op de aanbevelingen en richtlijnen

Gilmore reageert in 2010 overwegend cynisch op de aanbevelingen en richtlijnen.[142] Volgens haar besteden de rapporten van HMIC vrijwel geen aandacht aan de zeer autoritaire stijl waarmee de politie demonstraties de laatste jaren placht te reguleren.[143] Zij maakt dit duidelijk aan de hand van een voorbeeld.

Begin januari 2009 vinden in Londen anti-Israël demonstraties plaats. Zij zouden 'organised' en 'declared' zijn volgens de Chief Inspector. Desondanks worden de demonstraties door de politie met uitzonderlijk veel geweld tegemoet getreden. De politie legt tijdens de demonstraties persoonsgegevens van vele demonstranten vast, arresteert in de daarop volgende weken 119 van hen en ondervraagt hen naar hun politieke en religieuze overtuigingen, veelal zonder de aanwezigheid van een rechtskundig adviseur. Maar liefst 29 demonstranten krijgen een gevangenisstraf opgelegd, variërend van twee maanden tot tweeëneenhalf jaar.

Gilmore heeft ook kritiek op het gebrekkige klachtsysteem van de politie, waardoor misstanden niet of nauwelijks kunnen worden gemeld. Aan de hand van haar bevindingen concludeert Gilmore als volgt:

> 'In contrast to the presumed consensual approach to protest policing underpinning the official response and reflected in much of the academic literature, the relationship between the police and protest groups is based upon grossly unequal power.
> (…)
> The government's coalition agreement puts 'The restoration of rights to non-violent protest' at the centre of its civil liberties promises. In the face of growing industrial unrest, inner-city disturbance, and mass public protest, and with a police complaints system that is not fir for purpose, it remains to be seen just how far this pledge will play out in practice.'[144]

De praktijk valt rooskleuriger uit dan Gilmore verwacht, althans zo lijkt het gezien een onderzoek van Waddington. Hij concludeert in 2013 aan de hand van een casestudie naar een controversiële demonstratie met 5000 deelnemers in Sheffield dat de aanbevelingen en richtlijnen een positief effect sorteren. De autoriteiten hebben door een 'kinder' en 'facilitating' aanpak en met inzet van vijftien specialisten en vier sociale media experts voorafgaand en ook tijdens de protesten intensief en goed contact met de demonstratieorganisatoren.[145] Waddington komt naar aanleiding van waarnemingen van deelnemers en interviews met hoge politieambtenaren en demonstratieorganisatoren tot de volgende conclusie:

> 'The positive outcome of SYP's (South Yorkshire Police's) handling of the 2011 Lib Dem conference is a vindication of the practical prescriptions laid out in recent *Adapting to Protest* reports, and the ACPO/ACPOS/NPIA *Manual of Guidance on Keeping the Peace*.'[146]

---

[142] Gilmore 2010.
[143] Zie ook Gillham, Edwards & Noakes 2013. Volgens Gillham, Edwards & Noakes zijn sinds de uit de hand gelopen World Trade Organization-massademonstratie in Seattle van 30 november 1999 en de aanslagen op de Twin Towers van 11 september 2001 wereldwijd op grote schaal nieuwe politiebevoegdheden gecreëerd waardoor demonstraties harder worden aangepakt en de relaties tussen politie en demonstranten zijn verslechterd vanwege minder vertrouwen, minder samenwerking en minder communicatie. Zie ook Della Porta & Tarrow 2012.
[144] Gilmore 2010, p. 22-23.
[145] Waddington 2013.
[146] Waddington 2013, p. 62.

De Hert en Willems vergelijken de door Waddington onderzochte ‘meegaande en constructieve’ demonstratieaanpak in Sheffield met de ‘extreem harde’ en ‘repressieve’ wijze waarop de politie een massademonstratie in Rome van 15 oktober 2011 reguleert.[147] Ofschoon de demonstraties wezenlijk van elkaar verschillen, ‘is het een interessant gegeven dat er ook ‘alternatieve’ methoden bestaan voor politie om betogingen succesvol te laten verlopen’, aldus De Hert en Willems.[148]

Er zijn meer studies gedaan naar de wijze waarop de Britse politie demonstraties na de catastrofaal verlopen G20 protesten in april 2009 reguleert. Zo stelt de door het parlement van het Verenigd Koninkrijk gemandateerde Equality and Human Rights Commission vast dat de politie bij controversiële rechtsextremistische demonstraties en daaraan verwante tegendemonstraties in Bradford (augustus 2010), Leicester (oktober 2010), Peterborough (december 2010) en Luton (februari 2011), door gebruikmaking van onafhankelijke adviserende mensenrechtenadvocaten, een faciliterende en beschermende ‘human rights approach’ heeft toegepast.[149] De commissie concludeert in haar rapport:

> ‘After the 2009 review of the policing of protest by Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary, the police recognised their legal obligations to facilitate peaceful protest under Article 11.’[150]

Gorringe, Rosie, Waddington en Kominou doen onderzoek naar drie protesten die plaatsvinden tijdens de NAVO-top in Edinburgh van november 2009. De centrale tweeledige vraag in hun onderzoek is (1) of een toenemende onderhandelende en faciliterende aanpak van demonstraties, waarvoor wordt gepleit in bepaalde academische en juridische kringen, tot een minder repressieve demonstratiereguleringspraktijk leidt en positieve gevolgen heeft voor de betogingsvrijheid en (2) of een dergelijke praktijk haalbaar is bij het reguleren van ‘anti-systemic protests’.[151]

De onderzoekers benadrukken dat de onderhandelende en faciliterende aanpak geen nieuwe fenomeen is; in de jaren tachtig en negentig hanteerde men deze al in de VS. Ook wijzen zij op de scepsis van sommige Britse academici; de nieuwe aanpak zou slechts een subtiele meer gedistingeerde wijze zijn van het in de hand houden of onderdrukken van politiek-kritische geluiden.[152]

Casestudies naar de Metropolitan Police Service in de jaren negentig onderbouwen de scepsis die bij Britse academici leeft, aldus de onderzoekers.[153] Hoewel samenwerking met de demonstratieorganisatoren en civielrechtelijke stewards tijdens protesten onpartijdige goedaardigheid uitstraalt, hebben de demonstranten op z’n zachts gezegd concessies moeten doen. ‘Protest is emasculated and induced to conform to the avoidance of trouble.’ Hoewel de organisatoren meer verantwoordelijkheid lijkt te zijn toegekomen, is de politie uiteindelijk degene die achter de schermen alles bepaalt.

In sommige gevallen komt de politie in het geheel niet tot onderhandelingen en samenwerking met de demonstranten, zo constateren Gorringe e.a.. In de eerste plaats omdat de onderhandelings- en samenwerkingsbereidheid van de politie niet altijd even groot is, bijvoor-

[147] De Hert & Willems 2013, p. 112-114; zie voor een uitgebreide analyse van de massademonstratie in Rome van 15 oktober 2011: Della Porta & Zamponi 2013.
[148] De Hert & Willems 2013, p. 112-114.
[149] Human Rights Review 2012, p. 385 en 420-421.
[150] Human Rights Review 2012, p. 420.
[151] Gorringe, Rosie, Waddington & Kominou 2012.
[152] Gorringe e.a. wijzen hierbij op King & Brearly 2005; Waddington 1996; Waddington 1998.
[153] Zie voor de casestudies Waddington 1996; Waddington 1998.

beeld als het lastige, kwaadwillende of illegale protestgroepen betreft.[154] In de tweede plaats hanteren met name anarchistische protestgroepen een non-hiërarchische structuur waardoor een identificeerbare demonstratieorganisator of -vertegenwoordiger ontbreekt. Onderhandelen is dan simpelweg niet of nauwelijks mogelijk.[155]

Daar komt nog bij dat een onderhandelende en samenwerkende demonstratieaanpak alleen mogelijk is indien protestgroepen hiertoe bereid zijn. Niet alle protestgroepen zijn namelijk van de op samenwerking en onderhandeling gerichte politieaanpak gediend. Zij zien het als neutralisering van een afwijkende mening en ontwikkelen daarom nog wel eens innovatieve 'direct-action' tactieken als tegenreactie.[156]

Ondanks dat Gorringe e.a. van mening zijn dat een meer op communicatie gerichte demonstratieaanpak in beginsel de voorkeur verdient, stellen zij wel dat het een open vraagt blijft tot op welke hoogte deze aanpak realistisch en effectief is indien het gaat om zogenaamde 'transgressive' of 'anti-systemic' protestgroepen.

Gorringe e.a. komen naar aanleiding van het veldonderzoek bij de drie protesten die plaatsvinden tijdens de NAVO-top in november 2009 tot de conclusie dat de nieuwe demonstratierechtelijk-strategische heroriëntatie, waartoe opgeroepen wordt in de Britse overheidsrapporten, tot een minder repressieve demonstratiereguleringspraktijk lijkt te leiden, alhoewel er in dit vroege stadium nog niet veel van verwacht mag worden. Op de vraag of een dergelijke praktijk haalbaar is bij het reguleren van 'anti-systemic protests', komen de onderzoekers niet expliciet terug. Het veldonderzoek bij de meestentijds vreedzaam verlopen protesten lijkt aan te tonen dat dit in elk geval wel mogelijk *kan* zijn. Gerringe e.a. sluiten af met de opmerking dat, hoewel de geanalyseerde aanpak vanuit demonstratierechtelijk perspectief niet echt revolutionair kan worden genoemd, de contouren van een nieuwe strategisch-faciliterende demonstratiereguleringspraktijk desalniettemin langzaam zichtbaar worden.[157]

Baker komt in 2014 tot een vergelijkbare conclusie in zijn artikel 'Police and protester dialog: safeguarding the peace or ritualistic sham?'. Hij analyseert de ontwikkelingen in de aanpak van demonstraties in de gehele westerse wereld,[158] waarbij zijn aandacht in het bijzonder uitgaat naar Engeland en Zweden. Hoewel samenwerking tussen politie en demonstratieorganisatoren soms een schijnvertoning is om meer informatie van de wederpartij los te krijgen en dialoog weliswaar geen wondermiddel is voor al het treffen tussen politie en demonstranten – dialoog kent immers zijn beperkingen en achterdocht over en weer is soms onvermijdelijk – is het in het belang van zowel de politie als de demonstranten dat de politie demonstraties waar mogelijk faciliteert door de dialoog aan te gaan, aldus Baker.[159] Immers:

> 'dialog-policing, as evidenced in Sweden, encourages protesters' self-control and self-policing.'[160]

En:

> 'negotiated management between police leaders and protest organizers has lessened the extent of aggressive and confrontational policing intervention through an emphasis on

[154] Gorringe e.a. wijzen hierbij op Farrow 2003; Waddington 2003; Della Porta & Fillieule 2004.
[155] Gorringe e.a. wijzen hierbij op King & Waddington 2005.
[156] Gorringe e.a. wijzen hierbij op Gillham & Noakes 2007.
[157] Gorringe, Rosie, Waddington & Kominou 2012, p. 120-129.
[158] Zie voor analyses van de ontwikkelingen in de aanpak van demonstraties in Europa en de Verenigde Staten ook Della Porta, Peterson & Reiter 2006 respectievelijk Lovell 2009.
[159] Baker 2014.
[160] Baker 2014, p. 87; zie ook Waddington die spreekt over 'encouraging the self-stewarding of the crowd', Waddington 2011.

> peacekeeping rather than rigid law enforcement. It has reduced the cost of controlling large-scale protests, limited the dangers to police and public and enhanced police legitimacy. For instance, King (2013) argues that regular police communications and liaison with community representatives after the Lozells riots (Birmingham) in 2005 were significant factors in mitigating the extent of rioting in Lozells in 2011.'[161]

6.4.5 Zweedse dialoogpolitie

Zowel de Chief Inspector van HMIC als enkele wetenschappers wijzen op de Zweedse dialoogpolitie en haar werkwijze als voorbeeld voor een meer samenwerkende en communicerende aanpak van demonstraties.

De Zweedse dialoogpolitie is opgericht nadat grootschalige protesten tijdens een EU-top halverwege juni 2001 in het Zweedse Göteborg uitlopen op ernstige verstoringen van de openbare orde waarbij 150 gewonden vallen, de politie overgaat tot massa-arrestaties en de hoofdcommissaris zich voor de rechter dient te verantwoorden voor de uitgevoerde massa-arrestaties. 'To summarize, the event became a national trauma.'[162] Omdat de onlusten mede zouden zijn ontstaan door de wijze waarop de politie reageerde op de protesten en omdat uit onderzoek zou blijken dat robuust politieoptreden betogers aanzet tot agressie,[163] besluit men in Zweden onder meer tot de instelling van speciale dialoogpolitieambtenaren. Hierbij heeft men zich laten inspireren door ervaring van politieonderhandelaren in binnen- en buitenland, door wetenschappelijke crowd management- en psychologiestudies en door veldonderzoek van de universiteit van Linköping.[164]

Aanvankelijk bestaat er bij zowel demonstranten als politie aversie tegen de speciale politieambtenaren. Men is vooral sceptisch ten aanzien van de communicatie met non-hiërarchische gewelddadige links-extremistische protestgroepen. Politiecommissarissen zien de dialoogpolitie als een zwaktebod en maken zich zorgen over de veiligheid van de speciale politieambtenaren. De aversie en scepsis verdwijnen naarmate de dialoogpolitieambtenaren meer kennis vergaren over specifieke protestgroeperingen, de politie daardoor beter weet te reageren op niet-vreedzame demonstranten en – als gevolg daarvan – demonstraties minder vaak ontaarden in wanordelijkheden. 'While confrontation between protesters and police has not been completely eliminated in Sweden, the level of confrontation and disorder is markedly less than at comparable events in other countries.' Demonstranten ontdekken op hun beurt dat hun stem meer wordt gehoord. De dialoogpolitie is vandaag de dag dan ook een gevestigde en bijzonder effectieve eenheid van de Stockholm Police Department, aldus de Chief Inspector.[165]

Demonstraties reguleren door middel van communicatie en samenwerking met de demonstratieorganisatoren is niet een nieuw fenomeen. Innoverend is dat speciaal daartoe aangewezen politieambtenaren een aparte dialoogfunctie toebedeeld krijgen. Dit is doorgaans een deeltijdfunctie die zij naast hun gewone functie als politieambtenaar uitoefenen. Ook nieuw is de integratie van de 'dialogue policing' in 'crowd management and control'-tactieken.[166]

De werkwijze van de Zweedse dialoogpolitie is nader onderzocht en beschreven door Holgersson en Knutsson. Het belangrijkste doel van de dialoogpolitie is volgens hen het faci-

---

161 Baker 2014, p. 88; King 2005.
162 Holgersson & Knutsson 2011, p. 192.
163 Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Reicher 1996; Stott & Reicher 1998; Stott & Drury 2000.
164 Holgersson & Knutsson 2011, p. 196.
165 HMIC 2009b, p. 74-77; zie ook Holgersson & Knutsson 2011, p. 198-200.
166 Holgersson & Knutsson 2011, p. 212.

literen van het recht op meningsvrijheid en het recht op betogingsvrijheid. Daarbij onderscheiden zij vijf principes:[167]

Function	Definition
Negotiation	Facilitate compromises and agreements between the police commanders' interest in getting the most preferable tactical conditions and the demonstrators' interest to get most preferable terms for their goals.
Mediation	Explain the police point of view to groups of demonstrators and the demonstrators' view to the police in order to increase mutual understanding and to avoid negative stereotyping.
Suggesting	To come up with possible solutions to avoid or minimize risk for conflicts and confrontations.
Communication	In an accessible way, act as link between demonstrators and commanders in exchanging information.
Monitoring	Read moods and preparedness for action in the group of demonstrators and how that is affected by police activities, and inform commanders of consequences of different courses of action in a short- and long-term perspective.

De dialoogpolitieambtenaren treden op als ware het onderhandelaars/mediators en trachten compromissen en afspraken tussen politie en demonstranten te bewerkstelligen. Gebruikelijk is dat zij met de demonstranten afspreken dat geüniformeerde politieambtenaren zich niet zullen vertonen, op voorwaarde dat de demonstranten zelf de demonstratie reguleren. Het achterliggende doel is dat niet de politie, maar de demonstratieorganisatie zelf voorkomt dat de demonstratie uitloopt in wanordelijkheden. De dialoogpolitieambtenaren treden ook op als contactpersonen van de politie voor de demonstranten en hun organisatoren. In die rol trachten zij bijvoorbeeld meer begrip te kweken voor opgelegde beperkingen en uit te leggen welke consequenties de demonstranten kunnen verwachten indien zij opgelegde beperkingen niet naleven.[168]

Typische activiteiten van de dialoogpolitie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie geven Holgersson en Knutsson als volgt schematisch weer:[169]

Before	During	After
Try to influence statements in media by the police.	Check that agreements are kept and facilitate new agreements.	Try to influence statements in media by the police.
Facilitate agreements between demonstrators and police.	Act as communication link between commanders and organizers of demonstration.	Get feedback on police operations from organizers of demonstration.
Exchange information between commanders and organizers of demonstration.	De-escalate by being present and prevent hazardous incidents or decrease their seriousness.	Explain police activities that occurred during the demonstration to demonstrators.
Create scenarios for commanders.	Read moods in crowds and among police.	Give feedback from police on behavior of demonstrators.
Involve and inform external actors.	Inform external actors and coordinate their activities.	Exchange information with external actors.

[167] Holgersson & Knutsson 2011, p. 202.
[168] Holgersson & Knutsson 2011, p. 202-204.
[169] Holgersson & Knutsson 2011, p. 205.

Contactleggen met demonstratieorganisatoren en andere sleutelfiguren voorafgaand aan de demonstratie is soms moeilijk bij non-hiërarchische en politievijandige protestgroepen. Desalniettemin kan het juist voor deze groepen interessant zijn om het gesprek aan te gaan zodat zij de demonstratie zelf kunnen reguleren waardoor politie-inzet tijdens de demonstratie kan worden gereduceerd.

In de regel ontmoeten de dialoogpolitieambtenaren de demonstratieorganisatoren pas bij aanvang van een demonstratie. Zij begeven zich tijdens en soms al voorafgaand aan de demonstratie tussen of in de nabijheid van de demonstranten. De ambtenaren zijn gekleed als burgers, dikwijls ongewapend en dragen een geel hesje waarop ‘Dialogue Police’ staat. Met name bij recalcitrante en niet-vreedzame protestgroepen zijn de dialoogpolitieambtenaren soms de enige zichtbare politievertegenwoordigers. Zij vormen op die manier de schakel tussen enerzijds de politie en anderzijds de demonstranten en hun organisatoren. Mochten er ondanks de inzet van de dialoogpolitie toch botsingen ontstaan tussen de politie en de demonstranten, dan trekken de dialoogpolitieambtenaren zich terug op veilige afstand. Het is hun functie en taak de communicatie en samenwerking te bevorderen, derhalve zullen zij, in tegenstelling tot gewone politieambtenaren, zich niet bezighouden met het arresteren van demonstranten of anderszins de demonstranten hard tegemoet treden.[170]

Holgersson en Knutsson benadrukken dat juist ook de activiteiten van de dialoogpolitie na afloop van een demonstratie van groot belang zijn, zodat daarop volgende demonstraties beter gereguleerd kunnen worden. ‘Far too often, extensive police actions have been considered isolated events.’[171]

Ondanks positieve resultaten brengt de ‘dialogue policing’ ook problemen en dilemma’s met zich mee. Holgersson en Knutsson noemen de volgende:

De meer complexe wijze waarop de dialoogpolitie de wereld benadert contrasteert met de zwart-wit, goed-kwaad georiënteerde benaderingswijze die de politie in zekere zin eigen is. Dat kan leiden tot onzekerheid en frustratie.[172] Daarnaast is de focus van de dialoogpolitie het voorkomen van confrontaties, terwijl de politie van oorsprong meer is gericht op het ‘winnen’ van confrontaties.

De dialoogpolitie tracht onder meer de belangen van de demonstranten te behartigen. Sommige politieambtenaren menen ten onrechte dat dit ook betekent dat de dialoogpolitie zich kan vinden in de opvattingen van de demonstranten. Vanzelfsprekend leidt deze misvatting tot minder vertrouwen in de dialoogpolitie van de kant van de politie en een afzwakking van de slagvaardigheid van de dialoogpolitie.

Het karakter van de dialoogpolitie is non-combattant en gericht op de-escalatie. In dat verband doet zich het dilemma voor dat politieambtenaren – en daarmee dus ook politieambtenaren van de dialoogpolitie – in beginsel de plicht hebben om geconstateerde overtredingen te melden. De dialoogpolitie dient hierin echter terughoudend te zijn, aangezien onvoorwaardelijk vasthouden aan deze plicht ten koste gaat van de bestaande en op te bouwen relaties met demonstratieorganisatoren. De dialoogpolitie heeft tot taak de samenwerking en communicatie bevorderen en moet daarom niet worden ingezet als (geheime) inlichtingendienst.

De dialoogpolitie dient te beschikken over discretionaire bevoegdheden om te kunnen onderhandelen met de demonstranten en hun organisatoren. Dit kan ten koste gaan van de totale controle die de politie veelal wenst te hebben.[173]

---

[170] Holgersson & Knutsson 2011, p. 204-206.
[171] Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Holgersson 2010; Adang & Scott 2004.
[172] Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Wahlström 2007.
[173] Holgersson & Knutsson 2011, p. 212-214.

6.5 Samenvatting

In Engeland dient de demonstratieorganisator op grond van de Public Order Act kennis te geven van een te houden bewegende demonstratie. Doet hij dit niet, dan is hij in overtreding. De politie kan de organisatoren alsmede de deelnemers van een demonstratie onder voorwaarden beperkingen opleggen of een verbod uitvaardigen. Het niet opvolgen hiervan leidt tot straffen die voor demonstratieorganisatoren en zogenaamde 'ophitsers' hoger uitvallen dan voor demonstranten. Wat precies verstaan wordt onder een organisator is niet duidelijk vastgesteld in de wet, rechtspraak en literatuur.

Na de uit de hand gelopen G20 protesten in Londen begin april 2009 dringen het JCHR, de Chief Inspector van HMIC en de ACPO aan op een minder harde en meer op samenwerking gerichte aanpak van demonstraties, waarbij een goede communicatie met de demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en ook na afloop van een demonstratie essentieel is. Wetenschappelijke onderzoeken naar de recente ontwikkelingen in de Britse demonstratiereguleringspraktijk en naar de Zweedse dialoogpolitie laten zien dat een dergelijke aanpak positieve gevolgen heeft, zowel vanuit betogingsrechtelijk als vanuit openbare-ordehandhavingsrechtelijk en kostenbesparend perspectief.

7 Ordebewaarders en overlegverplichting in rechtsvergelijkend perspectief

Welke regeling verdient nu de voorkeur, de Nederlandse – en de daarmee vergelijkbare Engelse – of de Duitse? Schilder stelde in 1989 een soortgelijke vraag in zijn rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en West-Duitse recht tot vergadering en betoging. Hij suggereerde destijds dat het strenge Duitse regiem van private ordebewaarders bij demonstraties minder gelukkig is dan de ruimte die de Wet openbare manifestaties laat aan de burgemeester om op grond van de Wet openbare manifestaties een zekere organisatiestructuur op te leggen. Hij voegde hieraan toe:

> 'Ik vraag mij ook af of de beperking van de grondwettelijke vrijheid in Duitsland niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. Waar het mogelijk is voorschriften op maat te maken, kan een uniform keurslijf beter in de kast blijven.'[174]

In § 7.1 zetten wij uiteen waarom in het huidige tijdsgewricht de Duitse regeling inhoudelijk gezien mogelijk in Nederland nu wel op z'n plaats is. Vervolgens leggen wij in § 7.2 uit dat de beperking, dat wil zeggen het vereiste van private ordebewaarders bij demonstraties, heden ten dage niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. In § 7.3 tonen wij aan waarom 'een uniform keurslijf' zoals het Duitse gezien de hedendaagse ontwikkelingen en behoeften misschien beter toch uit de kast moet komen. Ten slotte leggen wij in § 7.4 uit wat men in Nederland kan leren van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk.

7.1 Duitse regeling in het huidige tijdsgewricht

Er zijn tegenwoordig – anders dan 25 jaren gelden – goede argumenten om een regeling à la de Duitse in te voeren. Er bestaat gezien de praktijk in gemeenten heden ten dage in Nederland namelijk behoefte aan private ordebewaarders bij demonstraties. Deze behoefte komt

[174] Schilder 1989, p. 267.

voort uit een toename van het aantal demonstraties en een variatie van verschijningsvormen.[175]

Burgemeesters en rechters worstelen met de vraag hoe om te gaan met nieuwe betogingsvormen.[176] Zij komen daarbij met natuurlijke oplossingen die – naar alle waarschijnlijkheid zonder dat ze het weten – niet toevallig overeenkomsten vertonen met de Duitse regeling: burgemeesters leggen door middel van gemeentelijke beleidsregels de organisatoren van een demonstratie bij tijd en wijlen vergaande verplichtingen en verantwoordelijkheden op.

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag tracht op vergelijkbare wijze een oplossing te vinden voor een demonstratie die vanwege haar vorm 'een welhaast professionele organisatie vereist'.[177] Twee kunstgrepen die duidelijk maken dat er vandaag de dag behoefte bestaat aan het vereisen van private ordebewaarders bij demonstraties. In het eerste geval ontbreekt echter een vereiste formeel-wettelijke grondslag en in het tweede geval wordt geen structurele oplossing geboden.[178]

Daarnaast leeft er op dit moment vanwege een tegenzittend economisch klimaat een sterke wens om de kosten van openbare-ordehandhaving voor de overheid te reduceren. Tijdens een debat van de Tweede Kamer op woensdag 17 april 2013 werd dit nog weer eens Kamerbreed onderstreept.[179] Door naar het voorbeeld van het Duitse recht private ordebewaarders te vereisen bij demonstraties, zullen de kosten van openbare-ordehandhaving voor de overheid worden gereduceerd en komt men tegemoet aan de wens om (politie)kosten te reduceren.

7.2 Duitse beperking noodzakelijk

In 1989 aarzelde Schilder of de beperking van de grondwettelijke vrijheid in Duitsland niet verder gaat dan strikt noodzakelijk. Deze vraag ligt in het verlengde van de beperkingssystematiek van het EVRM alsmede die van de Grondwet.

Artikel 11 lid 2 EVRM bepaalt dat de uitoefening van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering aan geen andere beperkingen wordt onderworpen dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De eis dat de beperking bij wet moet zijn voorzien, levert doorgaans geen problemen op.

Niet alleen algemeen verbindende voorschriften van lagere overheden, maar ook beleidsregels en rechterlijke uitspraken kunnen in het licht van het Sunday Times-arrest geduid worden als wet in de zin van artikel 11 lid 2 EVRM.[180] Het eisen van private ordebewaarders bij demonstraties is noodzakelijk in het belang van onder meer de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden, nu de toename van demonstraties in aantal en verschijningsvormen voor een grote belasting zorgen van niet alleen de overheid(smiddelen), maar

[175] In Den Haag is het aantal demonstraties de afgelopen tien jaar meer dan verviervoudigd: in 2002 vonden er ongeveer 350 demonstraties plaats, in 2007 was dit opgelopen tot 1.200 en in 2012 lag dit aantal inmiddels rond 1.500. Zie Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193_0202528, te raadplegen via www.denhaag.nl in zoeksysteem Bestuurlijke stukken; zie De Nationale ombudsman 2007, p. 4; de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp 'Demonstratiebeleid' van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via www.denhaag.nl.

[176] Roorda 2012b.

[177] Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500, r.o. 5.7.

[178] Meer hierover in § 7.3.1 en § 7.3.2.

[179] Zie het nieuwsbericht 'Maatregelen tegen straatterreur besproken' van 17 april 2013, te raadplegen via www.tweedekamer.nl; zie ook het nieuwsbericht 'Vandaal moet ME betalen' van 17 april 2013, te raadplegen via www.spitsnieuws.nl.

[180] Zie EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (Sunday Times/VK), r.o. 46-53.

ook de openbare veiligheid en de openbare orde. Niet voor niets bevelen de OSCE/ODIHR in 2010 en de VN-rapporteur Maina Kiai in 2013 het vereisen van demonstratieorganisatoren aan.[181]

Hoe verhoudt het eisen van private ordebewaarders bij demonstraties zich tot de beperkingssystematiek van de Grondwet? Overheidsorganen als de gemeenteraad en de burgemeester mogen op grond van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom betogingen op openbare plaatsen slechts beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze doelcriteria in combinatie met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en het EVRM, verzetten zich in beginsel niet tegen de eis van private ordebewaarders bij demonstraties, nu hierdoor wanordelijkheden efficiënter kunnen worden voorkomen in het geval van bijvoorbeeld demonstraties in de vorm van tentenkampen. Bovendien kan een dergelijke eis de betogingsvrijheid *de facto* ten goede komen, zo stelt minister De Vries van Binnenlandse Zaken in reactie op Kamervragen inzake gemeentelijke voorschriften bij demonstraties:

> ‘Indien de organisatoren van een manifestatie op vrijwillige basis meewerken aan een goed verloop van de manifestatie door bijvoorbeeld eigen verkeersregelaars of ordediensten in te zetten, kan dit ertoe leiden dat de burgemeester met minder beperkende voorschriften kan volstaan, hetgeen ook in het belang is van de organisatoren en de demonstranten zelf. Het ligt dan in de rede dat eerder kan worden tegemoet gekomen aan keuze van de organisatie voor het tijdstip en de plaats van een betoging.’[182]

Interessant in dit verband zijn de woorden van het Bundesverfassungsgericht in het standaardarrest ‘Brokdorf’ uit 1985:

> ‘Trotz ihres hohen Ranges ist die Versammlungsfreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet. Art. 8 GG garantiert lediglich das Recht, sich “friedlich und ohne Waffen zu versammeln” (…), und stellt zudem dieses Recht für Veranstaltungen unter freiem Himmel unter Gesetzesvorbehalt. Damit trägt die Verfassung dem Umstand Rechnung, daß für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf, besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren.’[183]

Het probleem is echter dat voor een gerechtvaardigde beperking van de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid in beginsel een specifieke formeel-wettelijke grondslag is vereist.[184] Deze grondslag ontbreekt voor een vereiste als dat van private ordebewaarders bij demonstraties die belast zijn met vergaande verantwoordelijkheden.

Kortom: het vereisen van private ordebewaarders bij demonstraties levert een beperking van de betogingsvrijheid op, die gezien de brede gemeentepraktijk in het licht van de doelcri-

---

[181] OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 90; Maina Kiai 2013a, p. 11-12.
[182] *Kamerstukken II* 2001/02, Aanhangsel 770, p. 1613-1615.
[183] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2397) (Brokdorf).
[184] Zie annotatie J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009, 381: ‘Het recht tot betoging (…) heeft in 1983 een plaats in de Grondwet gekregen. Vijf jaren later — om precies te zijn op 17 februari 1988 — treedt het recht in werking. Op dat moment komt er een einde aan de autonome bevoegdheid van gemeentebesturen om betogingen te onderwerpen aan voorschriften ter handhaving van de openbare orde. Regels voor betogingen dienen voortaan hun grondslag te hebben in specifieke wetgeving, gebaseerd op art. 9, tweede lid, van de Grondwet. Dat wordt de Wet openbare manifestaties (Wom) die — enkele weken later dan gepland — op 27 april 1988 in werking treedt.’

teria van het EVRM en de Grondwet als noodzakelijk valt te typeren. Een dergelijke eis beperkt echter hoe men het ook wendt of keert de betogingsvrijheid. Er worden immers extra eisen gesteld. Dat het *de facto* de betogingsvrijheid ten goede komt – de burgemeester kan demonstraties eenvoudiger toestaan indien private personen de orde bewaren – is minder relevant.

7.3 Duits 'uniform keurslijf' uit de kast

Nu er een sterke behoefte bestaat aan private ordebewaarders bij demonstraties en het stellen van een dergelijke eis zowel noodzakelijk als wenselijk lijkt, is er tegenwoordig wel iets voor te zeggen om zodanig vereiste in te lijven in ons recht. De wijzen waarop dit tot op heden in het Nederlandse demonstratierecht is gebeurd – door middel van gemeentelijke beleidsregels dan wel een rechterlijke uitspraak – zijn niet gelukkig (§ 7.3.1 en § 7.3.2). Ook het opleggen van een zekere organisatiestructuur door de burgemeester op grond van zijn bevoegdheden ex artikelen 5 en 6 Wom is geen gelukkige oplossing (§ 7.3.3). Een regeling, geïnspireerd op het Duitse demonstratierecht, is daarentegen wel een goede optie (§ 7.3.4).

7.3.1 Gemeentelijke beleidsregels bieden geen soelaas

De burgemeesters van de gemeenten Den Haag en Delft hebben hun discretionaire bevoegdheden ex artikelen 5 en 6 Wom aangegrepen om beleidsregels te hanteren waarin private ordebewaarders bij demonstraties worden vereist. Zijn burgemeesters hiertoe wel bevoegd?

In een beleidsregel kunnen geen zelfstandige – dat wil zeggen niet op de wet terug te voeren – verplichtingen of aanspraken in het leven worden geroepen, zo blijkt uit de literatuur en rechtspraak.[185] De burgemeesters van Den Haag en Delft lijken dit wel te doen, bijvoorbeeld door in hun beleidsregels private ordebewaarders te vereisen die moeten zorgen voor een ordedienst. De houdbaarheid van een dergelijke (zelfstandige) verplichting is al helemaal dubieus indien dit een substantiële beperking inhoudt van een uniform fundamenteel recht als de betogingsvrijheid.

De Grondwet en de Wet openbare manifestaties, met haar in beginsel uitputtende karakter, verzetten zich namelijk tegen beperkingen van de betogingsvrijheid voor zover deze beperkingen hun grondslag enkel en alleen vinden in een beleidsregel.[186] Voor een gerechtvaardigde beperking van de grondwettelijk verankerde betogingsvrijheid is in beginsel een specifieke formeel-wettelijke grondslag vereist.[187] Deze grondslag ontbreekt tot op heden ten aanzien van het vereiste van een organisator/leider die belast is met vergaande verantwoordelijkheden.

---

[185] Damen e.a. 2013, p. 243; Brouwer & Schilder 2012, waarin zij schrijven: 'Een bestuursorgaan kan in zijn beleidsregels geen verplichtingen voor burgers creëren.'; HR 29 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1359, *AB* 2005, 31, r.o. 3.7, zie ook punt 5 van de annotatie van F.J. van Ommeren bij dit arrest waarin Van Ommeren stelt: 'Zoals bekend, is een belangrijk verschil tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels dat beleidsregels geen bevoegdheid kunnen toekennen. Beleidsregels hebben betrekking op de wijze waarop het reeds bevoegde bestuursorgaan van zijn bevoegdheid gebruik maakt (…). De jurisprudentie waaruit dit blijkt is niet overvloedig, maar nog tamelijk onlangs heeft de HR er eveneens op gewezen dat beleidsregels geen (nieuwe) bevoegdheden scheppen; men zie het arrest betreffende de Stichting Rooms Katholiek Onderwijs Huizen (HR 23 mei 2003, *NJ* 2003, 495, *AB* 2004, 157 (m.nt. FvO)).'

[186] Zie voor het in beginsel uitputtende karakter van de Wet openbare manifestaties de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009, 381.

[187] Zie annotatie J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009, 381.

Overheidsorganen als de gemeenteraad en de burgemeester mogen op grond van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom betogingen op openbare plaatsen slechts beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze doelcriteria in combinatie met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en het EVRM, verzetten zich onder meer tegen de eis van bijvoorbeeld de gemeenten Den Haag en Delft dat bij iedere betoging – ongeacht vorm, grootte en inhoud van de betoging – de organisator zorgt voor een ordedienst van minstens tien procent van het aantal deelnemers. Met andere woorden: de verbindendheid van de beleidsregels van gemeenten als Den Haag en Delft is vanuit juridisch oogpunt twijfelachtig.

Bovendien, los van voorgenoemde formele bezwaren, hangen de huidige beleidsregels van Nederlandse gemeenten op dit gebied in het luchtledige doordat zij geen duidelijke antwoorden verschaffen op relevante vragen als: waarvoor is de organisator precies verantwoordelijk, heeft hij bijzondere bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen en zijn er consequenties aan verbonden als hij zijn verantwoordelijkheid niet naar behoren uitoefent?

Resumerend: gemeentelijke beleidsregels waarin de eis van private ordebewaarders is opgenomen, lijken ten onrechte zelfstandige verplichtingen in het leven te roepen, ontberen een formeel-wettelijke grondslag, verhouden zich soms slecht met de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw en hangen tot op heden in het luchtledige doordat zij weinig duidelijkheid verschaffen.

Daar komt nog bij dat het onwenselijk is indien gemeenten door het hanteren van uiteenlopende beleidsregels op uiteenlopende wijzen omgaan met de uniforme fundamentele betogingsvrijheid.

Een en ander leidt tot de conclusie dat het niet bepaald de voorkeur verdient om het vereiste van private ordebewaarders te incorporeren in ons recht via de weg van gemeentelijke beleidsregels.

7.3.2 Rechterlijke uitspraken bieden onvoldoende soelaas

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag heeft, vermoedelijk in het verlengde van de Haagse beleidsregels, bepaald dat bij iedere demonstratie een vast aanspreekpunt in persoon aanwezig moet zijn die verantwoordelijk is voor de gang van zaken. Net als bij de beleidsregels blijven in deze uitspraak veel niet-onbelangrijke vragen onbeantwoord. Nog afgezien van de vraag of een rechter überhaupt dergelijke voorwaarden kan stellen.

Betoogd kan worden dat de rechter zich minder strikt gebonden acht aan de (grond)wettelijke beperkingssystematiek dan regelgevers. Met name de civiele voorzieningenrechter formuleert criteria in het kader van de zorgvuldigheidsnormen die in het maatschappelijke verkeer gelden. Artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW) ziet de Hoge Raad als een wet in de formule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Een bestuursrechter moet echter beoordelen of het ter verantwoording geroepen bestuursorgaan zich in zijn besluitvorming aan de regels heeft gehouden. Om dan op eigen initiatief en gezag beperkingen aan de betogingsvrijheid te stellen, staat op z’n minst op gespannen voet met de Grondwet, ook al moet hij als voorzieningenrechter ordemaatregelen treffen.[188]

In de bekende civiele rechtspraak gaat het ook steeds om de opgelegde plicht om na te laten, hier komt uit de hoge hoed van de rechter een verplichting tot actief optreden. Kortom, ook al past de rechterlijke eis dat er bij deze demonstratie – die vanwege haar vorm een welhaast professionele organisatie vereist – een vast aanspreekpunt aanwezig dient te zijn dat

[188] HR 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416 (Rechterlijk uitzendverbod-arrest).

verantwoordelijk is voor de gang van zaken, binnen de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw juncto artikel 2 Wom en voldoet deze eis aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en heeft de eis bovendien de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden ten doel, deze uitspraak kan geen vaste jurisprudentie worden.

Een ander probleem is dat dit geen structurele oplossing biedt. Daar komt nog bij dat een rechterlijk oordeel veel vragen oproept indien niet duidelijk door de rechter is vastgesteld waarvoor het vaste aanspreekpunt verantwoordelijk is, of hij bijzondere bevoegdheden heeft om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen en wat de consequenties zijn indien hij dit niet naar behoren doet.

7.3.3 Artikelen 5 en 6 Wom bieden onvoldoende soelaas

Schilder merkte in 1989 op dat de artikelen 5 en 6 Wom de burgemeester de bevoegdheid verlenen om een 'zekere' organisatiestructuur op te leggen. Veel verder gaat die discretionaire bevoegdheid niet, aangezien artikel 9 van de Grondwet, de Wet openbare manifestaties en de wetsgeschiedenis op geen enkele manier reppen over het vereisen van private ordebewaarders met vergaande verantwoordelijkheden. De burgemeester kan dus niet op grond van zijn discretionaire bevoegdheid een regeling treffen waarin gedetailleerd is omschreven waarvoor vereiste private ordebewaarders verantwoordelijk zijn, welke bijzondere bevoegdheden zij hebben om hun verantwoordelijkheden uit te kunnen oefenen en wat de consequenties zijn indien zij dit niet naar behoren doen. En juist aan een zodanige regeling bestaat vandaag de dag behoefte gezien de gebrekkige oplossingen die burgemeesters en de Rechtbank Den Haag voor de huidige demonstratierechtelijke problemen aandragen.

7.3.4 Regeling geïnspireerd op het Duitse recht biedt soelaas

Om op structurele wijze een organisator dan wel leider voor iedere demonstratie te eisen die verantwoordelijk is voor de gang van zaken, zal er naar het voorbeeld van het Duitse demonstratierecht een formeel-wettelijke grondslag geschapen moeten worden.[189] De meest voor de hand liggende weg is aanpassing van de Wet openbare manifestaties. Het Duitse demonstratierecht is vanwege in elk geval twee redenen geschikt om daarbij als inspiratiebron te dienen.

In de eerste plaats eist de Versammlungsgesetz van de Duitse bondsstaat al sinds 1953 de aanwezigheid van een 'Veranstalter' en een 'Leiter' bij demonstraties. Door de jaren heen is dit wettelijke vereiste in de jurisprudentie en literatuur tot in detail uitgewerkt. Het Duitse demonstratierecht is op dit gebied dus degelijk en ver ontwikkeld, terwijl het Nederlandse demonstratierecht in vergelijking hiermee nog maar in de kinderschoenen staat.

In de tweede plaats hebben de staatsstructuur (federale republiek) en de aanwezigheid van een constitutioneel hof interessante gevolgen voor de wijze waarop het huidige Duitse demonstratierecht is ingericht; het Bundesverfassungsgericht heeft recentelijk nog, kort na de totstandkoming van nieuwe deelstatelijke demonstratiewetten, duidelijk aangegeven tot op welke hoogte de eis van de aanwezigheid van een organisator en een leider bij demonstraties de fundamentele betogingsvrijheid mag beperken. Zo oordeelde het dat vergaande plichten voor de 'Veranstalter' en 'Leiter' en daaraan gekoppelde hoge boetevoorschriften in strijd kunnen zijn met de 'Versammlungsfreiheit'.

---

[189] Ook de OSCE/ODIHR beveelt een wettelijke regeling aan waarin dit vereiste is uitgewerkt, zie OSCE/ODIHR & de Venetië Commissie 2010, p. 48.

7.4 Lessen van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk

De Engelse demonstratiewetgeving is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de Nederlandse demonstratiewetgeving: een organisator dan wel leider wordt niet vereist en een eventuele aanwezige organisator dan wel leider heeft verder geen duidelijk omschreven bevoegdheden. Hetzelfde geldt voor de rechtspraak. Daarnaast is de Engelse demonstratiewetgeving weinig uitgebalanceerd vanwege haar reactieve aard, zo betoogt Mead, die aangehaald wordt in een rapport van het JCHR: [190]

> ‘It is worth highlighting the fact that English law relating to protest has been informed by the imperative of order maintenance alongside a political need to (be seen to) respond to individual events/perceived social ills (rather than as a structured and balanced framework) and not by any concept of rights. Even in the HRA-era recent history shows a pattern of restriction and limitation against only a backdrop of rights protection. An overhaul and consolidation would be no bad thing.’[191]

De Engelse demonstratiewetgeving en -rechtspraak biedt, in tegenstelling tot de Duitse, weinig inspiratie voor het Nederlandse demonstratierecht. Een wettelijke regeling geïnspireerd op het Duitse demonstratierecht waarin een demonstratieorganisator, leider en eventuele ordeassistenten worden vereist en waarin rechten en plichten duidelijk zijn geformuleerd en tot in detail zijn uitgewerkt, heeft echter weinig meerwaarde indien het beleid van de gemeenten en politie daarop niet of niet voldoende is aangepast. Juist daarvoor kan het Engelse demonstratiebeleid en de daaruit voortvloeiende demonstratiereguleringspraktijk om een aantal redenen een goede inspiratiebron zijn.

In de eerste plaats zijn aan de totstandkoming van het huidige Engelse demonstratiebeleid uitgebreide (rechtsvergelijkende) onderzoeken en casestudies voorafgegaan. Aanleiding voor deze onderzoeken zijn de desastreus verlopen G20 protesten in Londen begin april 2009. Het JCHR en de Chief Inspector van HMIC bevelen op basis van hun onderzoeken een minder harde en meer op samenwerking gerichte demonstratieaanpak aan waarbij, geïnspireerd op het beleid van de Zweedse dialoogpolitie, communicatie met de demonstratieorganisatoren voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de demonstratie centraal staat. De aanbevelingen van het JCHR en de Chief Inspector alsook de daarop geënte richtlijnen van de ACPO leiden tot een wezenlijke wijziging van het Engelse demonstratiebeleid en de daaruit voortvloeiende demonstratiereguleringspraktijk.

In de tweede plaats hebben meerdere onderzoeken en casestudies aangetoond dat het ingrijpend gewijzigde Engelse demonstratiebeleid leidt en heeft geleid tot minder beperkingen van de demonstratievrijheid, vermindering van het aantal demonstraties dat uitloopt op wanordelijkheden en reducering van politiekosten bij betogingen. Dezelfde positieve resultaten dichten rechtswetenschappers toe aan de demonstratieaanpak van de Zweedse dialoogpolitie, die inspiratiebron is geweest voor de wijziging van het Engelse demonstratiebeleid.

In de derde plaats zou een op het Engelse demonstratiebeleid geïnspireerd beleid goed aansluiten bij een op de Duitse demonstratiewetgeving gebaseerde wettelijke regeling. Daar waar het Duitse demonstratierecht zich met het vereiste van een organisator, een leider en eventuele ordeassistenten concentreert op de demonstrant, focust het Engelse beleid zich met name op de politie en de wijze waarop zij de organisatoren en andere sleutelfiguren tegemoet dient te treden.

[190] JCHR 2009a, p. 20.
[191] JCHR 2009b, p. 172.

8 Conclusie

8.1 Ordebewaarders

Met het Duitse recht als inspiratiebron bevelen wij aan in de Wet openbare manifestaties de eis te stellen dat bij demonstraties private personen (bijvoorbeeld de organisator of de leider van de demonstratie) verantwoordelijk zijn voor het ordelijk verloop van een demonstratie. De Grondwet alsmede het EVRM lijken zich hier niet tegen te verzetten, nu, zoals ook het Bundesverfassungsgericht overweegt in het standaardarrest Brokdorf, dit in de regel zowel de betogingsvrijheid als de openbare-ordehandhaving *de facto* ten goede komt.[192]

Bovendien zal de inzet van politie in de regel worden verminderd indien demonstranten zelf ordehandhavers aanleveren. Dit komt de betogingsvrijheid uiteindelijk ten goede en heeft het reduceren van politiekosten tot gevolg. We zouden in dit verband kunnen spreken van synergetische effecten.

Waar moet deze private persoon – laten we hem gemakshalve 'de (demonstratie)leider' noemen naar het voorbeeld van het Duitse recht – voor verantwoordelijk worden gehouden? De Haagse rechter volstaat met 'voor de gang van zaken'. In aansluiting op de positie van de 'Leiter' in het Duitse demonstratierecht pleiten wij ervoor de demonstratieleider verantwoordelijk te houden voor de ordehandhaving. Dit houdt in dat hij de activiteiten van de demonstranten zodanig stuurt dat de openbare orde niet wordt verstoord. Hij dient de demonstratie voor beëindigd te verklaren indien hij niet meer in kan staan voor het ordelijk verloop ervan. Tevens dient hij – of één van zijn ordehandhavende-assistenten – tijdens de demonstratie voortdurend op de demonstratielocatie aanwezig te zijn. Voor en tijdens de demonstratie moet hij bereid zijn om met de burgemeester en politie in gesprek te gaan met als doel overeenstemming te bereiken over de aard, omvang en duur van de demonstratie. Verdergaande samenwerkings- en informatieplichten zouden ontmoedigend werken en mogelijk tot gevolg hebben dat niemand als demonstratieleider wil fungeren.

Degene die de demonstratie aanmeldt (de organisator) is in beginsel ook de verantwoordelijke leider, tenzij de organisator duidelijk aangeeft dat iemand anders als zodanig beschikbaar is. De organisator dient de burgemeester op de hoogte te stellen van de naam en de contactgegevens van de verantwoordelijke leider.

Zou de demonstratieleider bijzondere bevoegdheden moeten hebben om zijn verantwoordelijkheden uit te kunnen oefenen? Het Nederlandse demonstratierecht (lees: § II en § III Wet openbare manifestaties) maakt een soortgelijk onderscheid als het Duitse demonstratierecht tussen enerzijds manifestaties op openbare plaatsen ('unter freiem Himmel') en anderzijds manifestaties op andere dan openbare plaatsen ('in geschlossenen Räumen'). Op basis van dit onderscheid zou naar Duits voorbeeld de verantwoordelijke leider bij manifestaties op een andere dan een openbare plaats de bevoegdheid kunnen worden verleend om mensen uit te sluiten van deelname. Bij manifestaties op openbare plaatsen is een ieder vrij om deel te nemen en ook vrij om daarbij welke mening dan ook te uiten.

Naar het voorbeeld van het Duitse recht is het goed verdedigbaar om met name bij risicovolle of grote demonstraties de leider de bevoegdheid te verlenen om gebruik te maken van ordehandhavende-assistenten: de zogenaamde 'Ordner'. Deze assistenten mag de leider zelf uitzoeken, aanstellen en aansturen. Het dragen van wapens door de demonstratieleider of zijn

[192] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (2398) (Brokdorf).

orde-assistenten is vanzelfsprekend verboden op grond van de Wet Wapens en Munitie. De assistenten dienen evenals de leider als zodanig herkenbaar te zijn door net als in de Bondsrepubliek armbanden te dragen.

De verantwoordelijke leider is verplicht het aantal assistenten af te stemmen met de burgemeester dan wel de politie, zodat een tekort of een overschot van assistenten wordt voorkomen. De eis zoals de gemeenten Den Haag en Delft kennen dat er per tien demonstranten (minstens) één assistent aanwezig dient te zijn, lijkt ons in beginsel redelijk. De assistenten hebben slechts van de demonstratieleider afgeleide bevoegdheden. De leider kan de aanwijzingen van zijn assistenten overrulen. De leider en de assistenten mogen geen dwangmaatregelen opleggen om de gegeven aanwijzingen te handhaven. Het gebruik van geweld is uitgesloten, tenzij er sprake is van noodweer. Voor het overige zijn de leider en zijn eventuele assistenten op de hulp van de politie aangewezen.

Een verdere uitbreiding van bevoegdheden van private ordebewaarders zou zich slecht verhouden met de Wet op de weerkorpsen van 11 september 1936. Artikel 1 van deze wet verbiedt iedere organisatie van particulieren die gericht is op of voorbereidt tot het in onderling verband verrichten van of deelnemen aan hetgeen tot de taak behoort van de politie in de handhaving van de uit- en inwendige veiligheid en van de openbare orde en rust. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Wet op de weerkorpsen een reactie is op de toenmalige neiging van bepaalde politieke groepen, waaronder de Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland (NSB), om organisaties te vormen met een min of meer militair karakter.[193]

Tijdens de totstandkoming van de Wet op de weerkorpsen vraagt men zich af in hoeverre organisaties van ordecommissarissen bij demonstraties nu nog zijn toegestaan.

> ‘De werkzaamheid van zulke organisaties is in het belang van de openbare orde; zij kunnen niet worden gemist bij groote demonstraties en ook niet bij groote, druk bezochte vergaderingen. Werden zij verboden, welk een politiemacht zou er dan noodig zijn bij elke demonstratie, die zich langs de straten beweegt, en in elke groote vergadering, om ordeverstoring te voorkomen!’[194]

Aan de minister van Justitie wordt daarom gevraagd:

> ‘wanneer er een demonstratie plaats heeft, toegestaan door den burgemeester, hebben dan de organisatoren van die demonstratie het recht om bepaalde personen aan te wijzen, die men ordecommissarissen kan noemen, om de orde in de demonstratie te handhaven, en zelfs om, wanneer plotseling vijandige daden worden gepleegd, waar de politie niet bij is, zich daartegen te verweren, zoals ieder in ons land het recht heeft zich tegen een aanval te verweren?’[195]

De minister van Justitie antwoordt:

> ‘Nu zegt de geachte afgevaardigde: het kan voorkomen, dat bijv. bij een optocht een regeling getroffen wordt men den burgemeester of met de politie en de organisatoren van den optocht omtrent de handhaving van de orde.
>
> Ik wil er bij de beantwoording van dit punt van uitgaan, dat mag worden verondersteld, dat een burgemeester zich niet een stuk van zijn eigen taak laat ontnemen.
>
> Een goede burgemeester zorgt, dat hij de politie uitoefent en niemand anders. Ik ben dan geneigd te zeggen, daarbij aannemende, dat Nederland in al zijn gemeenten

[193] *Kamerstukken II* 1935/36, 241, nr. 3, p. 1-2; *Handelingen II* 1935/36, 28 mei 1936, p. 1935-1958.
[194] *Handelingen II* 1935/36, 28 mei 1936, p. 1939.
[195] *Handelingen II* 1935/36, 28 mei 1936, p. 1954-1955.

> goede burgemeesters heeft, dat als een burgemeester als chef der politie zekere handelingen heeft goedgekeurd, die door ordecommissarissen zullen geschiedenis bij een optocht, dergelijke handelingen van ordecommissarissen of groepeeringen van ordecommissarissen in het algemeen zeker niet zullen vallen onder deze wet.'[196]

Zijn ordediensten bij demonstraties dan enkel toegestaan indien toestemming is verleend door de burgemeester? Dit lijkt niet het geval. De Hoge Raad overweegt in een arrest van 18 november 1980 ten aanzien van een Zuidmolukse ordedienst die optreedt bij een manifestatie zonder dat daartoe toestemming is gegeven door de burgemeester, dat de doelstellingen van de ordedienst en de militaire manier van optreden beslissend zijn voor de vraag of er sprake is van een verboden weerkorps in de zin van artikel 1 Wet op de weerkorpsen.[197]

Van Veen concludeert in zijn commentaar op het arrest dat 'ordecommissarissen' bij een manifestatie op zichzelf beschouwd nog geen weerkorps vormen. 'Als die organisatie van ordehandhavers op militaire leest geschoeid wordt, komt er een moment, waarop zij wel een weerkorps is. Met name wanneer zij ook naar buiten gaat optreden. Want dan vervult zij een taak die aan de politie is voorbehouden', aldus Van Veen.[198]

Degenen – ongeacht of dit demonstratiedeelnemers of derden zijn – die de demonstratieleider en/of zijn assistenten ernstig hinderen in de rechtmatige uitoefening van hun taken, moeten daarvoor strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Van ernstig hinderen is in elk geval sprake indien iemand zich gewelddadig gedraagt of dreigt te gedragen tegenover de leider, zijn assistenten of andere demonstranten. Het verdient aanbeveling om hiervoor aansluiting te zoeken bij de artikelen 143 en 144 Wetboek van Strafrecht (Sr). Artikel 143 Sr stelt strafbaar 'hij die door geweld of bedreiging met geweld een geoorloofde openbare vergadering of betoging verhindert'. De maximale straf die opgelegd kan worden is een gevangenisstraf van negen maanden of een geldboete van de derde categorie. En hij die 'door het verwekken van wanorde een geoorloofde betoging opzettelijk stoort', riskeert eveneens een gevangenisstraf of een geldboete volgens artikel 144 Sr. Volgens het Hof Amsterdam ziet de strafbepaling van artikel 144 Sr op het beschermen van betogingen tegen stoornis, niet alleen door buitenstaanders, maar ook door deelnemers.[199]

Als de demonstratieleider zijn verantwoordelijkheid niet naar behoren uitoefent, zouden daar dan consequenties aan verbonden moeten worden, en zo ja, welke? Volgens het Duitse recht kan de 'Leiter' in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke zin verantwoordelijkheid worden gehouden indien hij zijn 'Ordnungsfunktion' niet naar behoren uitoefent. Zijn bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid blijkt uit het feit dat een demonstratie beëindigd kan worden indien de 'Leiter' tekortschiet in zijn taak om voor de 'Ordnung' te zorgen of indien hij weigert met de burgemeester en politie in gesprek te gaan. Een soortgelijke sanctie zou ook in het Nederlandse demonstratierecht kunnen worden ingevoerd, zij het dat men zeer terughoudend dient te zijn in het gebruik ervan omdat hiermee het demonstratierecht van de overige demonstranten te kort kan worden gedaan.

De regering gaf bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties aan dat de organisatoren gehouden zijn tot medewerking. Van een strafrechtelijke verantwoordelijkheid

---

[196] *Handelingen II* 1935/36, 28 mei 1936, p. 1955.
[197] HR 18 november 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7031, *NJ* 1981, 102, r.o. 5-10.
[198] Zie punt 3 van de annotatie van Th.W. van Veen onder HR 18 november 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7031, *NJ* 1981, 102.
[199] Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813, *AB* 2012, 202, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

zag zij uitdrukkelijk af.[200] Desondanks is het gezien de opkomst van nieuwe meer belastende demonstratievormen als tentenkampen die de wetgever indertijd niet heeft voorzien goed verdedigbaar dat er een strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de demonstratieleider wordt ingesteld. De daaraan gekoppelde vrijheidsstraffen en boetevoorschriften dienen echter mild te zijn, aangezien zij anders al snel een afschrikkend effect hebben en zij terughoudendheid om een demonstratie te organiseren of te leiden in de hand werken.

Het Duitse constitutionele hof heeft geoordeeld dat dergelijke strafbepalingen in strijd (kunnen) zijn met de fundamentele betogingsvrijheid. De leider zou in aansluiting met het Duitse recht strafrechtelijk vervolgd kunnen worden indien hij assistenten inzet die wapens met zich meedragen of indien hij weigert de orders van de burgemeester en politie op te volgen.

De privaatrechtelijke verantwoordelijkheid bij demonstraties vloeit volgens het Duitse recht in de eerste plaats voort uit artikel 823 BGB, de bepaling die min of meer het equivalent is van artikel 6:162 BW.

Wij zien in beginsel geen bezwaren tegen eenzelfde privaatrechtelijke verantwoordelijkheid in het Nederlandse demonstratierecht, met name indien de schade ontstaat bij een verboden demonstratie.[201] Wel is hierbij terughoudendheid vereist. ‘Gelet op het grondwettelijk beschermde recht tot betoging zal, indien bijvoorbeeld schade wordt toegebracht bij vechtpartijen of door het gooien van stenen, in beginsel alleen aansprakelijkheid bestaan van demonstranten die daadwerkelijk aan die activiteiten hebben deelgenomen’, aldus Hartkamp en Sieburgh.[202] Met uitbreiding van de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van private ordebewaarders op grond van bijvoorbeeld de groepsaansprakelijkheid ex artikel 6:166 BW zal terughoudend moeten worden omgegaan.

Naast een vaste demonstratieleider, die min of meer het equivalent is van de Duitse ‘Leiter’, zou ook overwogen kunnen worden om een organisator (‘Veranstalter’) in het Nederlandse demonstratierecht in te voeren. Een vereiste organisator vergemakkelijkt in de fase voorafgaand aan de demonstratie de communicatie tussen de demonstranten en de instanties. Bovendien zal de aanwezigheid van een organisator, uitgerust met rechten en plichten zoals in het Duitse demonstratierecht, de openbare-ordehandhaving in de regel ten goede komen en de druk op de instanties doen verminderen.

8.2 Demonstratiebeleid ten behoeve van private ordebewaarders

Het vereisen van private ordebewaarders zoals een leider, een organisator en ordeassistenten heeft pas daadwerkelijk meerwaarde indien het beleid van gemeenten en politie hen in staat stelt en wellicht zelfs ertoe aanzet om hun taken naar behoren uit te oefenen. Daarvoor is vereist dat gemeenten en politie – voor zover dat nog niet het geval is – zorgen voor een optimale communicatie met de demonstratieorganisatoren en -leiders.

De aangewezen manier om dit bewerkstelligen, met name indien het non-hiërarchische en politievijandige protestgroepen betreft, is door naar het voorbeeld van de Zweedse dialoogpolitie en de Vredeseenheid van de politie Amsterdam-Amstelland speciaal daartoe aangewezen dialoogambtenaren aan te stellen.[203] Deze ambtenaren zouden net als in Zweden deel

[200] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 17.
[201] Zie ook de discussie tussen Stolker en De Boer in Stolker 1985a; De Boer 1985; Stolker 1985b.
[202] Asser/Hartkamp & Sieburgh 2011.
[203] Sinds 1997 treedt de Vredeseenheid van de Amsterdamse politie voorafgaand aan, tijdens en ook na afloop van demonstraties met een bepaald risicoprofiel in contact met de organisatoren. Het streven van de eenheid is de optimalisatie van de eigen verantwoordelijkheid van de demonstratieorganisatoren.

uit kunnen maken van de politie, maar het is, gezien de huidige rol die Nederlandse gemeenten spelen in de demonstratiereguleringspraktijk, ook denkbaar dat zij deel uitmaken van de gemeente. De dialoogambtenaren dienen zich voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie uitsluitend bezig te houden met (de optimalisatie van) de communicatie en de samenwerking met demonstratieorganisatoren en -leiders en andere relevante partijen. Het doel van de zogenaamde dialoogambtenaren is het faciliteren van de demonstratievrijheid. Om dit te verwezenlijken, zouden zij meerdere taken moeten hebben in de verschillende fasen van een demonstratie.

8.2.1 Voorafgaand aan een demonstratie

Voorafgaand aan of aan het begin van een demonstratie zouden de dialoogambtenaren in contact moeten proberen te komen met de demonstratieorganisatoren respectievelijk demonstratieleiders, zo nodig met behulp van moderne communicatiemiddelen en sociale media, om afspraken te maken en compromissen te sluiten. Zij zouden naar het voorbeeld van de Zweedse dialoogpolitie met de organisatoren/leiders kunnen afspreken dat geüniformeerde politie uit het zicht blijft indien de demonstranten zelf het ordelijk verloop van de demonstratie weten te garanderen. Het is het overwegen waard om gemaakte afspraken en gesloten compromissen vast te leggen in een ondertekende memorandum van overeenstemming. De dialoogambtenaren zouden niet alleen moeten optreden als onderhandelaars en mediators, maar ook als contactpersonen van de politie. In die rol kunnen zij bijvoorbeeld meer begrip kweken bij de demonstranten voor opgelegde beperkingen en de eventuele consequenties voor het niet naleven ervan uitleggen.

Lastig wordt het als non-hiërarchische en politie-vijandige protestgroepen weigeren het gesprek aan te gaan. De politie kan hen hiertoe niet dwingen. En ook een burgemeester niet. Een demonstratiebeperking of -verbod is in beginsel niet toegestaan om de enkele reden dat een protestgroep de dialoog niet wil aangaan of anderszins niet wenst mee te werken. Wel zouden dialoogambtenaren erop kunnen wijzen dat het aangaan van de dialoog juist ook is in het belang van de demonstranten zelf. Zij hebben dan minder 'last' van de politie tijdens de demonstratie.

Met name bij grootschalige protesten is het raadzaam dat dialoogambtenaren niet alleen het gesprek trachten aan te gaan met demonstranten, maar ook met andere betrokken partijen zoals omwonenden en ondernemers. Voorts is het aanbevelenswaardig om naar het voorbeeld van de Engelse demonstratiereguleringspraktijk bij controversiële demonstraties en verwachte tegendemonstraties gebruik te maken van onafhankelijke adviserende mensenrechtenspecialisten.

8.2.2 Tijdens een demonstratie

Tijdens en eventueel ook voorafgaand aan een demonstratie zouden een of meer dialoogambtenaren zich moeten begeven tussen of in de nabijheid van de demonstranten. De ambtenaren, bij voorkeur ongewapend, moeten gekleed gaan in burger en een geel hesje dragen waarop iets staat in de trant van 'dialoogpolitie' of 'dialoogambtenaar'. De communicatie tussen de demonstranten en de politie verloopt bij voorkeur via de dialoogambtenaren.

Het verdient overigens aanbeveling om met name bij politie-vijandige en non-hiërarchische protestgroepen geüniformeerde politie zoveel als redelijkerwijs mogelijk uit het zicht te houden. Ontstaan er ondanks de inzet van de dialoogambtenaren toch onregelmatigheden, dan dienen de dialoogambtenaren zich voor zover nodig terug te trekken op veilige

afstand. Zij zullen in tegenstelling tot de gewone politieambtenaren zich niet bezighouden met het arresteren van demonstranten of hen anderszins combattant tegemoet treden.

8.2.3 Na afloop van een demonstratie

‘Far too often, extensive police actions have been considered isolated events’, schrijven Holgersson en Knutsson.[204] De activiteiten van dialoogambtenaren na afloop van een demonstratie zijn minstens net zo belangrijk als hun activiteiten voorafgaand aan en tijdens een demonstratie. Een door de dialoogambtenaren te beleggen evaluatie met alle betrokken partijen maakt het mogelijk misverstanden en gemaakte fouten te bespreken en hieruit lering te trekken voor het reguleren van toekomstige demonstraties. Bovendien komt een evaluatie de communicatie en het wederzijds vertrouwen doorgaans ten goede. Dialoogambtenaren geven door het beleggen van een evaluatie immers het signaal af dat het hen niet enkel te doen is om het garanderen van een ordelijk verloop van een op zichzelf staande demonstratie, maar ook om het opbouwen van een duurzame communicatie en samenwerking met demonstratieorganisatoren en -leiders waardoor zij demonstraties optimaal kunnen faciliteren.

8.2.4 Kanttekeningen

Bij het naar Engels/Zweeds model aanpassen van het demonstratiebeleid dient men met een aantal problemen en dillema’s rekening te houden.

In de eerste plaats is de kans aanwezig dat een wijziging van het demonstratiebeleid net als in Zweden aanvankelijk op weerstand stuit bij politie en demonstranten. Tegelijkertijd maakt de Zweedse praktijk duidelijk dat de wijziging ondanks de initiële scepsis na enige tijd haar vruchten kan afwerpen. Het opbouwen van een goede communicatie, een vruchtbare samenwerking en wederzijds vertrouwen vergt nu eenmaal tijd.

In de tweede plaats is het van belang om in de toepassing van het beleid te differentiëren zoals ook Engeland en Zweden dat doen. Bij veel kleinschalige vreedzame protesten zal de inzet van dialoogambtenaren niet of nauwelijks nodig zijn. De voorgestelde wijziging van het beleid is met name bedoeld voor grootschalige, controversiële, politie-vijandige en/of niet-vreedzame demonstraties.

In de derde plaats dient men ervoor te waken dat het nieuwe beleid niet een subtiele meer gedistingeerde wijze is van het in de hand houden of onderdrukken van politiek-kritische geluiden. Dit kan men bewerkstellingen door de dialoogambtenaren voldoende discretionaire ruimte te geven zodat zij in de onderhandelingen ook daadwerkelijk kunnen komen tot afspraken en compromissen die niet alleen de politie, maar ook de demonstranten dienen. Het druist tegen de aard van de politie in om de controle op die manier voor een gedeelte uit handen te geven en afstand te nemen van de zwart-wit, goed-kwaad georiënteerde benaderingswijze die de politie in zekere zin eigen is. Desalniettemin zal zich dit gezien de demonstratiepraktijk in Engeland en Zweden in positieve zin terugbetalen.

In de vierde en laatste plaats: het beleid naar Engels/Zweeds model kent zijn beperkingen. Samenwerking tussen politie en demonstratieorganisatoren blijkt soms een schijnvertoning om meer informatie van de wederpartij los te krijgen. Achterdocht over en weer is bij tijd en wijle onvermijdelijk, met name indien het non-hiërarchische en politie-vijandige protestgroepen betreft. Desondanks is het, zoals ook Baker stelt, in het belang van zowel de politie als de demonstranten dat de politie demonstraties waar mogelijk faciliteert door de dialoog

[204] Holgersson & Knutsson verwijzen hierbij naar Holgersson 2010; Adang & Scott 2004.

aan te gaan, niet in de laatste plaats omdat het demonstranten aanmoedigt tot 'self-control and self-policing'.[205]

Het vastleggen van een expliciete verplichting tot overleg in de wet lijkt ons niet noodzakelijk en weinig zinvol. Uit een verplichting voor degene die de samenkomst, vergadering of betoging organiseert inzage te verschaffen in de maatregelen die hem voor ogen staan om een regelmatig verloop te bevorderen kan die wel worden afgeleid. Weigert de organisator hieraan te voldoen dan kan de burgemeester meer reden hebben om te vrezen voor wanordelijkheden.

8.3 Tot slot

Buiten kijf staat wat ons betreft dat een herbezinning van de wijze waarop in Nederland het demonstratierecht is vormgegeven, op zijn plaats is.[206] Niet alleen omdat demonstraties toenemen in aantal en verschijningsvormen, maar ook omdat burgemeesters en rechters worstelen met hoe om te gaan met nieuwe demonstratievormen. Bovendien bieden het EVRM en de Grondwet voldoende ruimte voor herziene vormgeving naar bijvoorbeeld Duits model. Sterker nog, zij nodigen hiertoe zelfs uit, aangezien het Duitse model aantoont dat een meer optimale bescherming van de fundamentele betogingsvrijheid mogelijk is, mits de private ordebewaarders slechts uitgerust zijn met gematigde wettelijke rechten en plichten waaraan niet al te hoge boetevoorschriften zijn gekoppeld. Ook toont het Duitse demonstratierecht aan dat bepaalde vormen van demonstratierechtelijk-kostenverhaal het overwegen waard zijn, zij het dat het internationale recht hier niet voor openstaat. Wil een herziening van het demonstratierecht slagen, dan dient het politiebeleid daarop goed aan te sluiten. Daarvoor kan het recent gewijzigde Engelse beleid als model dienen.

Het vereiste van een vast aanspreekpunt zoals geformuleerd door de Haagse rechter is naar onze mening een kleine stap in de goede richting om de verdragsrechtelijke en grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid enerzijds en de openbare-ordehandhaving en de daarmee gemoeide kosten anderzijds te optimaliseren. Het zou goed zijn als de wetgever dit signaal oppikt en, eventueel met het Duitse recht en het Engelse beleid als inspiratiebron, de door de rechter ingeslagen weg vervolgt.

---

[205] Baker 2014; zie ook Waddington die spreekt over 'encouraging the self-stewarding of the crowd', Waddington 2011.

[206] Schilder stelt al in 2001 dat het betogingsrecht bekneld raakt tussen een gebrekkige wetgeving en de gemeentelijke praktijk, zo blijkt uit Swirc 2001.

Hoofdstuk 7
Integrale verboden naar plaats

1 Inleiding

In verschillende gemeenten hebben burgemeester de vraag opgeworpen of het mogelijk is openbare manifestaties op speciaal hiertoe aangewezen plaatsen categorisch te verbieden, dan wel om manifestaties gedurende een zekere tijd in een gemeente dan wel een deel ervan te verbieden. We spreken in dit verband van integrale verboden.

De wens of behoefte hiertoe kan verschillende redenen hebben. De burgemeester van Den Haag kondigde in de zomer van 2014 door middel van beleidsregels een tijdelijk demonstratieverbod af in de Schilderswijk vanwege hoog opgelopen spanningen in de samenleving. Later is dit verbod uitgebreid tot de hele stad voor risicovolle demonstaties. Eerder dat jaar kondigde de burgemeester van Deurne door middel van een noodverordening een demonstratieverbod af voor die gemeente af vanwege etnische spanningen.

De behoefte om voor sommige plaatsen een integraal demonstratieverbod af te kondigen doet zich om geheel andere redenen gevoelen. Soms gaat het om een plek waar de veiligheid van bij een demonstratie betrokken mensen moeilijk valt te garanderen. Die problematiek speelt bijvoorbeeld ten aanzien van het Binnenhof te Den Haag. Een andere keer gaat het om de aard van de plek die zich moeilijk laat verenigen met het karakter en het onderwerp van een betoging.

In dit hoofdstuk stellen we de vraag of de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties bevoegd is tot het afkondigen van een integraal demonstratieverbod naar plaats wegens redenen van openbare orde en veiligheid of wegens de waardigheid van die plek, dan wel tot het instellen van een onderwerp-specifiek betogingsverbod op een hiertoe aangewezen plaats ter bescherming van de waardigheid van die plek. In een volgend hoofdstuk gaan we in op de vraag of de burgemeester een integraal verbod naar tijd kan instellen. Indien we vaststellen dat de burgemeester hiertoe niet gerechtigd is, dan is het zinvol om ons te buigen over de vraag of en in hoeverre het noodzakelijk en wenselijk is om een dergelijke bevoegdheid in de Wet openbare manifestaties op te nemen.[1]

2 Praktijkgedachten over integrale demonstratieverboden

2.1 Inleiding

Om enig zicht te krijgen op de behoefte op gemeentelijk niveau aan integrale demonstratieverboden hebben we betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten in deze gemeenten de volgende vragen gesteld:

[1] Dit hoofdstuk bouwt voort op Roorda 2014.

(1) Leeft bij u de wens om integrale demonstratieverboden uit te vaardigen?

(2) Indien de Wet openbare manifestaties niet de mogelijkheid biedt om integrale demonstratieverboden in te stellen, zou die wet dan op dit onderdeel moeten worden aangepast zodat een integraal demonstratieverbod wel mogelijk wordt?

De antwoorden van de betogingsrechtelijke (praktijk)experts zetten wij hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 uiteen.

2.2 Behoefte aan integrale demonstratieverboden

Gemeente Amsterdam
Deze behoefte bestaat niet (meer) in Amsterdam. De gedachte waar de Amsterdamse burgemeester indertijd mee speelde om betogingen bij het Nationaal Monument op de Dam algeheel te verbieden is passé. Wel is het zo dat volgens de burgemeester op bepaalde locaties de kans groter is dat de doelcriteria ruimte bieden aan een beperking dan wel verbod. Bijvoorbeeld indien demonstraties plaatsvinden in de nabijheid van een synagoge of bij het CS Station, alhoewel daar tot op heden zich nog geen problemen hebben voorgedaan. In Amsterdam bieden de doelcriteria van artikel 2 Wom vooralsnog voldoende soelaas.

Politie Amsterdam
De betogingsrechtelijke experts van de Amsterdamse politie geven aan dat er bij de politie Amsterdam geen behoefte bestaat aan het uitvaardigen van integrale demonstratieverboden. Bij gevoelige gebeurtenissen zoals bij de kroning (2013) en de Nuclear Security Summit (2014) en ook bij gelijktijdige demonstraties van links- en rechtsextremistische groeperingen kan de burgemeester op grond van zijn huidige bevoegdheden al voorwaarden stellen aan de organisatoren van de demonstratie of manifestatie.

Gemeente & politie Den Haag
Namens de gemeenten en politie Den Haag schrijft de Haagse beleidsadviseur: 'Er geldt geen integraal demonstratieverbod op het Binnenhof. Wij zijn wel van mening dat deze locatie niet geschikt is voor (grotere) demonstraties en het lukt tot op heden steeds om dat uit te leggen.’

Gemeente Rotterdam
Vanuit de gemeente Rotterdam wordt aangegeven dat er behoefte is aan de mogelijkheid van integrale demonstratieverboden, omdat betogen op sommige locaties niet wenselijk is vanwege de fysieke eigenschappen of de betekenis van die locaties. Er zijn tot op heden weinig juridische mogelijkheden om op deze locaties demonstraties te weren.

Politie Rotterdam
De teamchef van de Rotterdamse politie geeft aan dat er behoefte bestaat aan een bevoegdheid om integrale demonstratieverboden uit te vaardigen. Hij kan zich goed voorstellen dat dit in moeilijke tijden – bijvoorbeeld bij IS-demonstraties – zeer bruikbaar zou kunnen zijn.

Gemeente & politie Utrecht
Bij de gemeente alsmede politie Utrecht bestaat soms de behoefte om een integraal demonstratieverbod uit te vaardigen. ‘Bijvoorbeeld bij zeer grootschalige evenementen is het wenselijk om op voorhand gebieden aan te wijzen waar wél gedemonstreerd kan worden. Ook indien er sprake is van een tegendemonstratie moet het mogelijk zijn om op grond van de Wet

openbare manifestaties een verboden plaats aan te wijzen. Dit geldt eveneens voor het 'uit elkaar houden' van conflicterende demonstraties. Bovendien is denkbaar dat sommige demonstraties beter niet gehouden kunnen worden op bepaalde kwetsbare locaties, zoals demonstraties van extreem rechtse groeperingen in de Haagse Schilderswijk.'

Verder schrijven de Utrechtse betogingsrechtelijke experts: 'Een demonstratieverbod naar plaats moet ook kunnen als andere grondrechten niet worden gerespecteerd, bijvoorbeeld als een vergadering van de gemeenteraad (beschermd door artikel 9 Gw) wordt verstoord door een lawaaidemonstratie (beschermd door de artikelen 7 en 9 Gw).'

2.3 Integraal demonstratieverbod in de Wet openbare manifestaties

Gemeente Amsterdam
Wat de gemeente Amsterdam betreft bestaat er geen behoefte aan een bevoegdheid in de Wet openbare manifestaties om een integraal demonstratieverbod uit te vaardigen.

Politie Amsterdam
De adviseur dienstleiding regionale operationele samenwerking en het Hoofd Handhaving Netwerken, tevens commandant Vredeseenheid van de Amsterdamse politie geven aan dat de Wet openbare manifestaties niet de mogelijkheid zou moeten bieden om integrale demonstratieverboden uit te kunnen vaardigen, aangezien er voldoende wettelijk instrumentarium voorhanden is.

Gemeente & politie Den Haag
'Als de wet deze mogelijkheid zou bieden zou dat wel kunnen helpen om een steeds terugkerende discussie te voorkomen', aldus de bestuurlijke beleidsadviseur van Den Haag.

Gemeente Rotterdam
De adviseur van de gemeente Rotterdam geeft aan dat de wet de mogelijkheid zou moeten bieden om integrale demonstratieverboden uit te kunnen vaardigen, nu in Rotterdam de wens bestaat om op bepaalde gevoelige locaties demonstraties integraal te verbieden.

Politie Rotterdam
Vanuit de politie Rotterdam wordt deze vraag bevestigend beantwoord.

Gemeente & politie Utrecht
De adviseur Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Utrecht en de Operationeel Specialist van de politie Utrecht menen dat de Wet openbare manifestaties de bevoegdheid zou moeten bieden om integrale demonstratieverboden uit te kunnen vaardigen, omdat er soms behoefte aan bestaat. Bijvoorbeeld bij zeer grootschalige evenementen, bij conflicterende demonstraties, ten aanzien van kwetsbare locaties en indien bij een demonstratie andere grondrechten niet worden gerespecteerd.

2.4 Samenvatting

In drie van de vier grootste gemeenten van Nederland bestaat de wens aan een bevoegdheid die het mogelijk maakt om integrale demonstratieverboden uit te vaardigen. Alleen vanuit de gemeente Amsterdam wordt aangegeven dat die behoefte niet (langer) bestaat. De doelcriteria zouden voldoende soelaas bieden. Met name de gemeenten Rotterdam en Utrecht denken hier

anders over. Integrale verboden naar plaats zouden bijvoorbeeld uitkomst kunnen bieden ten aanzien van bepaalde gevoelige locaties. Bovendien zou het bij zeer grootschalige evenementen wenselijk zijn om op grond van integrale verboden op voorhand gebieden aan te wijzen waar wél gedemonstreerd mag worden. De gemeenten Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn dan ook van mening, anders dan de gemeente Amsterdam, dat de Wet openbare manifestaties de bevoegdheid zou moeten bevatten om integrale demonstratieverboden uit te vaardigen.

3 Integrale verboden naar plaats in het internationale recht

3.1 EVRM en EHRM

Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, aldus artikel 11 lid 1 EVRM. Het recht tot betoging maakt onderdeel uit van het verdragsrechtelijke recht tot vergadering.[2] Hoe verhoudt een integraal demonstratieverbod ter bescherming van de openbare orde en veiligheid dan wel van de waardigheid van een plaats zich tot de noodzakelijkheidseis van het tweede lid volgens het EHRM?

In de zaak Rai, Allmond en Negotiate Now!/Verenigd Koninkrijk uit 1995 sprak de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) – het voormalige voorportaal van het EHRM – zich uit over een integraal demonstratieverbod ten aanzien van een specifieke openbare plaats. De Trafalgar Square Regulations 1952 verboden in beginsel alle demonstraties op Trafalgar Square voor zover gerelateerd aan Noord-Ierland vanwege ‘public order grounds’. De ECRM oordeelde de toepassing van de wet in de concreet voorliggende zaak rechtmatig. In haar overwegingen kende zij veel gewicht toe aan de toentertijd uitzonderlijk gespannen situatie.[3] Een ‘blanket prohibition’ wees het ECRM in deze zaak echter impliciet af als disproportioneel:

> ‘Having regard to the fact that the refusal of permission did not amount to a blanket prohibition on the holding of the applicants' rally but only prevented the use of a high profile location (other venues being available in central London) the Commission concludes that the restriction in the present case may be regarded as proportionate and justified as necessary in a democratic society within the meaning of Article 11 paragraph 2 of the Convention.’[4]

Of het Europese Hof vandaag de dag een dergelijk demonstratieverbod nog als rechtmatig zou beoordelen, zelfs in het concrete geval, is de vraag. Het Hof acht demonstratieverboden en -beperkingen tegenwoordig minder snel noodzakelijk in een democratische samenleving en legt minder nadruk op de bescherming van de rechten van derden en meer op de belangen van betogers.[5] Hoe dan ook, we moeten niet vergeten dat het in deze zaak gaat om een onderwerp-

---

[2] EHRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK), p. 138 en 148. Zie ook Schilder 1989, p. 235; Mead 2010, p. 65.

[3] ECRM 6 april 1995, appl. nr. 25522/94 (Rai, Allmond en Negotiate Now!/VK).

[4] ECRM 6 april 1995, appl. nr. 25522/94 (Rai, Allmond en Negotiate Now!/VK), p. 154.

[5] EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (Stankov/Bulgarije); EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (Bukta/Hongarije); EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië); EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije); EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (Aldemir/Turkije); EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 33629/06 (Vajnai/Hongarije); EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije).

specifiek demonstratieverbod gedurende een uitzonderlijk gespannen situatie en niet zozeer om een 'blanket prohibition'.

Uit de recentere uitspraak in Fáber/Hongarije lijkt echter te volgen dat artikel 11 EVRM ruimte biedt aan een preventief demonstratieverbod naar plaats, indien een demonstratie afbreuk doet aan de waardigheid van een gevoelige locatie:

> 'In certain countries with a traumatic historical experience comparable to that of Hungary, a ban on demonstrations – to be held on a specific day of remembrance – which are offensive to the memory of the victims of totalitarianism who perished at a given site may be considered to represent a pressing social need. The need to protect the rights to honour of the murdered and the piety rights of their relatives may necessitate an interference with the right to freedom of expression, and it might be legitimate when the particular place and time of the otherwise protected expression unequivocally changes the meaning of a certain display. Similar considerations apply if the expression, because of its timing and place, amounts to the glorification of war crimes, crimes against humanity or genocide (…). Moreover, where the applicant expresses contempt for the victims of a totalitarian regime as such, this may amount – in application of Article 17 of the Convention – to an abuse of Convention rights (…).'[6]

Een noodzaak voor een verbod mag echter niet al te gemakkelijk worden aangenomen. Minachting voor de slachtoffers van een totalitair systeem is volgens het Hof in Fáber/Hongarije niet snel aan de orde, ook niet indien er een vlag met fascistische lading wordt vertoond tijdens een rechtsextremistische demonstratie op een locatie waarop gedurende de Tweede Wereldoorlog de mensenrechten ernstig zijn geschonden.[7] De demonstratie had daarom niet mogen worden beperkt of verboden, noch op grond van het eerder genoemde artikel 11 lid 2 EVRM, noch op grond van verbod van misbruik van recht ex artikel 17 EVRM. Over de vraag of a fortiori dergelijke verboden in algemene zin mogen worden opgelegd, laat het Hof zich in deze uitspraak niet uit. Relevant is niettemin dat het Hof in de zaak Fáber/Hongarije uitdrukkelijk spreekt over een *tijdelijk* integraal verbod op bepaalde demonstraties: 'to be held on a specific day of remembrance'. Permanente integrale demonstratieverboden met waardigheidsbescherming ten doel lijken op grond daarvan toch uitgesloten.

3.2 Aanbevelingen en rapportages

3.2.1 OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie

De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie geven in hun 'Guidelines' aan dat beperkingen naar demonstratietijd, -plaats en -wijze de voorkeur verdienen boven beperkingen naar inhoud. Zij wijzen daarbij op artikel 5 lid 3 Wom als 'best practice' waarin staat dat voorschriften, beperkingen en verboden geen betrekking kunnen hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens.[8]

---

[6] EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012/212, m.nt. Roorda, par. 58 (zie ook punt 4 van de annotatie van B. Roorda).

[7] EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012/212, m.nt. Roorda, par. 58 (zie ook par. 2 en 12-13 van de 'dissenting opinion' van judge Keller).

[8] OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010 ,p. 56-59; zie ook OSCE/ODIHR 2012, p. 28; OSCE/ODIHR 2014, p. 34.

Integrale verboden houden geen rekening met individuele omstandigheden.[9] Zij zijn daarom in beginsel disproportioneel, tenzij aangetoond kan worden dat er sprake is van een ‘pressing social need’. De ‘Guidelines’ wijzen in dit verband op een overweging van het EHRM in Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije: ‘Sweeping measures of a preventive nature to suppress freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles – however shocking and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities, and however illegitimate the demands made may be – do a disservice to democracy and often even endanger it.’[10] De OSCE/ODIHR bevelen staten daarom aan om af te zien van integrale demonstratieverboden.[11]

3.2.2 VN-Rapporteur

Ook de VN-Rapporteur Maina Kiai staat afwijzend tegenover integrale demonstratieverboden en ook hij beveelt staten aan geen integrale verboden op te leggen.[12]

3.3 Samenvatting

Een demonstratie kan volgens de rechtspraak van het EHRM verboden worden om redenen van openbare orde en veiligheid, maar ook om redenen van waardigheid van de plaats. Het Europese Hof stelt echter wel hoge eisen aan het verbieden van een demonstratie. Naar de huidige stand van de rechtspraak lijkt er weinig ruimte te bestaan voor een permanent integraal demonstratieverbod voor een specifieke locatie.

Volgens de OSCE/ODIHR, de Venetië Commissie en de VN-Rapporteur zijn integrale demonstratieverboden in beginsel disproportioneel omdat zij geen rekening houden met individuele omstandigheden.

4 Integrale verboden naar plaats in het Nederlandse recht

4.1 Grondwet en Wet openbare manifestaties

Artikel 9 lid 1 Gw biedt een ieder het recht tot vergadering en betoging, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Op grond van die laatste zinsnede zou de formele wetgever demonstraties op bepaalde plaatsen volledig kunnen verbieden. In de Wet openbare manifestaties is echter niet gekozen voor zogenaamde ‘blanket prohibitions’. De wetgever heeft artikel 9 lid 2 Gw aangegrepen om in paragraaf 2 Wom regels te stellen ten aanzien van betogingen op openbare plaatsen en in paragraaf 3 voor op andere dan openbare plaatsen.

Artikel 2 Wom stelt dat de burgemeester zijn in paragraaf 2 Wom toegekende bevoegdheden ter beperking van het recht tot betoging slechts kan aanwenden in het kader van de drie doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw. De bevoegdheden tot het beperken van het recht tot betoging zijn zodanig geformuleerd dat de burgemeester slechts per individueel geval beperkingen

[9] OSCE/ODIHR 2012, p. 36.
[10] EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95, 29225/95 (Stankov/Bulgarije), r.o. 97.
[11] OSCE/ODIHR 2012, p. 39.
[12] Maina Kiai 2012, p. 11.

en voorschriften kan stellen of een verbod kan geven (artikel 5), aanwijzingen kan geven (artikel 6) dan wel opdracht kan geven een betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan (artikel 7). Een en ander sluit niet uit dat op een bepaalde openbare plaats demonstraties in de praktijk altijd verboden worden, bijvoorbeeld in het belang van het verkeer. Toch dient de burgemeester ieder individueel geval op zijn eigen merites te beoordelen. Een vooraf ingestelde 'blanket prohibition' is niet mogelijk.[13]

Bij betogingen op *andere* dan openbare plaatsen kan de burgemeester alleen opdracht geven een betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert. Het doelcriterium 'in het belang van het verkeer' speelt hierbij geen rol. Een vooraf ingestelde 'blanket prohibition' is bij betogingen op andere dan openbare plaatsen evenmin mogelijk.[14]

Een bijzonder regime geldt op grond van artikel 9 Wom voor degenen die in de nabijheid van een gebouw van het Internationaal Gerechtshof, een ambassade of een consulaat een betoging houden of daaraan deelnemen. Zij dienen zich te onthouden van gedragingen die het functioneren van deze instellingen aantasten. Ter bestrijding van dergelijke gedragingen mag de burgemeester tijdens een betoging aanwijzingen geven. Artikel 9 Wom heeft een aanvullend karakter en laat de bevoegdheden die de raad en burgemeester op grond van de paragrafen 2 en 3 Wom toekomen onverlet. Het opleggen van een vooraf ingestelde 'blanket prohibition' is ook bij betogingen als bedoeld in artikel 9 Wom niet mogelijk.[15]

Bij de totstandkoming van artikel 9 Wom is gevraagd door parlementsleden waarom er niet een bijzonder regime zou gelden voor andere gevoelige locaties zoals parlementsgebouwen en gerechtsgebouwen. Eén van de redenen hiervoor is volgens de minister:

> 'dat de algemene bepalingen van met name paragraaf II van de wet voldoende mogelijkheden bieden tot bescherming van parlementsgebouwen, rechtbanken en dergelijke (…). Hierbij moet worden bedacht, dat de betekenis van het begrip "wanordelijkheden" en de mogelijkheden om daartegen op te treden, mede worden bepaald door de plaats waar de manifestaties plaatsvinden. Zo zullen bepaalde gedragingen in de directe omgeving van parlementsgebouwen, gerechtsgebouwen en ook van bij voorbeeld beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen eerder als wanordelijkheden kunnen worden beschouwd dan wanneer zij elders zouden plaatsvinden. Ook het begrip "belang van het verkeer" kan invloed ondergaan van de lokatie waar een betoging plaatsvindt.'[16]

4.2 Rechtspraktijk

Binnenhof

De burgemeester van Den Haag hanteert voor het Binnenhof 'de facto' een categorisch demonstratieverbod. Werden in de periode 2000-2005 nog kleinschalige demonstraties op het Binnenhof toegestaan,[17] en mocht hier in 1994 zelfs nog worden gedemonstreerd tot een maximum van 2000 personen,[18] tegenwoordig tolereert de burgemeester geen enkele manifestatie meer op dit parlementsplein.

---

[13] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21; Loof 2007.
[14] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 22.
[15] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 23-24.
[16] *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 41-2239.
[17] Buro Jansen & Janssen 2006, p. 131.
[18] Plan van aanpak openbare manifestaties' van de gemeente Den Haag, 10 december 1993; Commissiebrief 'Manifestaties op en rond het Binnenhof en in de binnenstad – RIS 15959' van de Commissie voor Algemene

Anders dan hierover wel wordt gedacht,[19] kan het aanwijzen van het Binnenhof als rijksveiligheidsrisicogebied in het Besluit opsporing terroristische misdrijven voor dit categorische verbod geen grond bieden.[20] Een zodanige aanwijzing heeft namelijk niet als rechtsgevolg dat demonstreren in dat gebied verboden is. Wel vormt zij een indicatie dat het Binnenhof een gevoelige locatie is op grond waarvan sneller kan worden gesproken van wanordelijkheden en beperkingen van het grondrecht wellicht eerder zijn toegestaan. Zoals hierboven is aangegeven, moet volgens de Wet openbare manifestaties echter voor iedere demonstratie opnieuw worden vastgesteld of een beperking is toegestaan.

Volgens de Haagse burgemeester wordt zijn beleid ingegeven door de doelcriteria van artikel 2 Wom. De fysieke eigenschappen en de gevoeligheid van de locatie spelen hierin een rol: er zijn doorgaans veel politici aanwezig, de locatie heeft weinig vluchtwegen en het Binnenhof is klein en biedt daardoor aan weinig mensen ruimte. Daar komt nog bij dat de burgemeester zodanige fysieke ruimte wil laten aan demonstraties dat de politie die op afstand kan volgen, omdat een volgen in de onmiddellijke nabijheid een ongewenst effect kan hebben op demonstranten. Deze mogelijkheid biedt het Binnenhof niet. Daarmee komt de taak van de politie om het grondrecht te beschermen in het gedrang.[21]

In het licht van de parlementaire geschiedenis van de Wet openbare manifestaties is het verdedigbaar, dat op het Binnenhof eerder kan worden aangenomen dat een van de doelcriteria van artikel 2 Wom noopt tot een verbod. Volgens de memorie van toelichting worden de doelcriteria namelijk tot op zekere hoogte beïnvloed door de context waarbinnen deze begrippen moeten worden toegepast. Er kan zodoende reden zijn om tussen verschillende openbare plaatsen te differentiëren. ‘De voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden in de nabijheid van bij voorbeeld (…) parlementsgebouwen (…) kan zwaardere eisen stellen dan op andere plaatsen het geval is.’[22]

Toch is de koerswijziging in het Haagse beleid opmerkelijk. De doelcriteria van artikel 2 Wom noch de omvang, ligging en positie van het Binnenhof zijn al die jaren immers veranderd. Zou de wijziging in het beleid dan toch samenhangen met de aanwijzing van dit parlementsplein als rijksveiligheidsrisicogebied? Wat hiervan ook zij, de Wet openbare manifestaties biedt geen ruimte voor een zodanig demonstratiebeleid omdat niet vol te houden is dat een doelcriterium van artikel 2, welke dan ook, zonder meer bij iedere demonstratie op het Binnenhof hiertoe dwingen. De wet eist voor iedere al dan niet aangemelde demonstratie een individuele afweging.

De Dam

In Amsterdam speelde de burgemeester met de gedachte om het demonstreren in de directe nabijheid van het Nationaal Monument op de Dam te verbieden.[23] Directe aanleiding was een betoging van de groep Shariah4Holland op deze plek, waarbij één van de sprekers Wilders adviseerde lering te trekken uit de dood van Theo van Gogh. Een dergelijke manifestatie doet volgens de burgemeester afbreuk aan het Nationaal Monument, ‘dat symbool staat voor de

---

Bestuurlijke en Politie- en Brandweeraangelegenheden van de gemeente Den Haag, 18 november 1994; zie hierover ook Wattel 1990.

[19] De Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2007, p. 24-25; zie ook het artikel ‘Demonstreren onder druk’ van vrijdag 9 november 2007 op haagsestadspartij.nl.

[20] Besluit van 21 december 2006.

[21] Informatie ontleend aan telefoongesprekken op woensdag 27 juni 2012 met woordvoerders van de burgemeester en de Politie Haaglanden.

[22] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17; zie ook *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 41-2239.

[23] Zie het bericht ‘Demonstratieverbod Nationaal Monument onderzocht’ van 31 mei 2012 op www.parool.nl.

slachtoffers van onderdrukking, voor de vrijheid en voor diegenen die zijn opgestaan voor gerechtigheid'.[24]

Vormt in het Haagse beleid openbare orde en veiligheid het motief, voor een integraal demonstratieverbod nabij het Nationaal Monument op de Dam is dit de waardigheid van de plaats. Ook voor een verbod enkel vanwege de waardigheid biedt de wet echter geen bevoegdheid. Afgezien van de verplichting dat de Wet openbare manifestaties voor iedere (aangemelde) demonstratie een individuele afweging vereist, vormen de doelcriteria van artikel 2 Wom onvoldoende grond om in beginsel alle demonstraties op de Dam te verbieden. Een kleinschalige, niet-controversiële demonstratie aldaar vormt immers geen bedreiging voor de gezondheid of het verkeer, noch veroorzaakt zij wanordelijkheden in de zin van de wet. Bovendien kunnen de fysieke eigenschappen en de gevoeligheid van de locatie in het geval van de Dam niet snel leiden tot een beperking dan wel een verbod. Ook hier geldt bovendien weer het algemene uitgangspunt dat een 'blanket prohibition' niet aanvaardbaar is, maar dat voor iedere demonstratie opnieuw een individuele afweging moet worden gemaakt.

Zwolse begraafplaatsen

Ook het gemeentebestuur van Zwolle dicht meer ruimte toe dan de Wet openbare manifestaties biedt, zij het dat het in dit geval om een niet-openbare plaats gaat. Artikel 9 Verordening op de gemeentelijke begraafplaatsen van Zwolle bepaalt dat burgemeesters en wethouders in het belang van de orde op de begraafplaatsen manifestaties aan beperkingen kunnen onderwerpen of kunnen verbieden. Voor het houden van een manifestatie geldt een kennisgevingstermijn van minimaal 10 dagen. De toelichting op artikel 9 van de Zwolse verordening stelt: 'Om manifestaties ordelijk te laten verlopen, moeten de deelnemers zich houden aan de aanwijzingen van het personeel. Het college mandateert onder behoud van eigen verantwoordelijkheid, de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan het personeel van de begraafplaats.'

De Wet openbare manifestaties kent de raad geen bevoegdheid toe om demonstraties te beperken 'in het belang van de orde op de begraafplaatsen'. De beperkingsgronden van artikel 2 Wom zijn limitatief.

In de toelichting op de 'beheersverordening begraafplaatsen' van andere gemeenten staat expliciet dat bijeenkomsten op de begraafplaats die het karakter van een plechtigheid te buiten gaan het karakter kunnen hebben van een openbare manifestatie waarop het regime van de Wet openbare manifestaties van toepassing is.[25] De vraag of dit correct is, laat zich nog niet eenvoudig beantwoorden.[26]

4.3 Samenvatting

De Wet openbare manifestaties geeft niet de bevoegdheid om demonstraties integraal te verbieden. De wet is zo geformuleerd dat iedere demonstratie op haar eigen merites moet worden

[24] Zie het bericht 'Demonstratieverbod Nationaal Monument onderzocht' van 31 mei 2012 op www.parool.nl.

[25] De toelichting op de model-beheersverordening begraafplaatsen van de VNG die door ruim zeventig gemeenten met zoveel woorden is overgenomen, luidt: 'Bijeenkomsten die het karakter van een plechtigheid te buiten gaan, kunnen het karakter hebben van een openbare manifestatie. Hiervan moet vooraf kennisgeving worden gedaan aan de burgemeester volgens de Wet openbare manifestaties van 1988 en mogelijk van toepassing zijnde APV-bepalingen, zoals artikel 2.1 van de model-APV.' Zie www.vng.nl.

[26] Zie over recente problemen op een begraafplaats Rb. Noord-Holland (vzr.) 22 mei 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4312; zie ook het artikel 'Karavaan annuleert in samenspraak met gemeente alle dansvoorstellingen Q61 Cemetry van Ann van den Broek' van 23 mei 2015, te raadplegen via www.karavaan.nl.

beoordeeld. Desalniettemin zien we dat burgemeesters de laatste jaren demonstraties regelmatig integraal (willen) verbieden.

5 Integrale verboden naar plaats in het Duitse recht

5.1 Grundgesetz

Artikel 8 lid 1 Grundgesetz (GG) biedt alle Duitsers Versammlungsfreiheit: ‘Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.’ De ‘Demonstrationsfreiheit’ maakt onderdeel uit van de ‘Versammlungsfreiheit’ ex artikel 8 Grundgesetz.[27] Artikel 8 lid 2 Grundgesetz bepaalt: ‘Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.’ Deze bepaling is uitgewerkt in de Duitse federale demonstratiewet, de Versammlungsgesetz (VersG) van 1953.

5.2 Versammlungsgesetz

5.2.1 Artikel 15 lid 1 Versammlungsgesetz

Op grond van artikel 15 lid 1 VersG kan de bevoegde instantie een ‘Versammlung’ verbieden of aan bepaalde voorwaarden binden, indien ‘die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung (…) unmittelbar gefährdet ist’. In de zaak Brokdorf heeft het Bundesverfassungsgericht dit vereiste nader uitgelegd.[28] Er dient volgens het Bundesverfassungsgericht sprake te zijn van (1) evenredigheid tussen doel en middel, waarbij (2) het doel slechts de bescherming van gelijkwaardige rechtsgoederen mag zijn en (3) het middel – een demonstratiebeperking of -verbod – alleen gebruikt mag worden indien er onmiddellijk gevaar, voortkomend uit duidelijk zichtbare omstandigheden, voor deze rechtsgoederen dreigt. Er dient daarom een risicoanalyse door het bevoegde bestuur uitgevoerd te worden. Wat de grondslag van een dergelijke gevarenprognose behoort te zijn, wordt door het constitutionele hof bepaald in Brokdorf en nog eens herhaald en bevestigd in een zaak van 12 mei 2010.[29] Schmidt vat deze grondslag kernachtig als volgt samen:

> ‘Kernaussage seines Brokdorf-Beschlusses dazu, dass das Erfordernis einer „unmittelbaren Gefahr” eine Gefahrenprognose voraussetzt, die auf konkreten und nachvollziehbaren Tatsachen (und nicht nur auf Verdachtsmomenten oder Vermutungen) beruht, und dass die daraus resultierende Schadenswahrscheinlichtkeit so hoch ist, dass ein späteres Einschreiten zur Abwehr der Gefahr nicht ausreicht.’[30]

Uit deze jurisprudentie volgt dat op grond van artikel 15 lid 1 VersG iedere demonstratie op haar eigen merites dient te worden beoordeeld. Dat blijkt ook uit de letterlijke bewoordingen van het artikel:

---

[27] Kniesel 2000, p. 2857; zie ook BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[28] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[29] BVerfG 12 mei 2010, *JuS* 2010, 938.
[30] Schmidt 2010, p. 393.

> ‘Dass der Gesetzgeber auch in § 15 Abs. 1 nur Verbote im Einzelfall wollte, ergibt sich aus der Formulierung, dass die zuständige Behörde nur “die” Versammlung oder “den” Aufzug verbieten kann. Das kann sich nur auf einzelne Veranstaltungen beziehen.’[31]

Bovendien, zo stellen Dietel, Gintzel en Knietel, kan er op grond van artikel 15 lid 1 VersG geen algemeen verbindend voorschrift worden afgegeven, omdat artikel 80 lid 1 Grundgesetz vereist dat de bevoegdheid hiertoe uitdrukkelijk wettelijk moet zijn vastgelegd. Een dergelijke uitdrukkelijke bevoegdheidstoedeling ontbreekt in artikel 15 lid 1 VersG. Wel vinden we haar terug in artikel 16 VersG.[32]

5.2.2 Artikel 15 lid 2 Versammlungsgesetz

Tot aan het begin van de jaren negentig vinden er in Duitsland regelmatig rechtsextremistische demonstraties plaats.[33] Hierin komt in de loop van de jaren negentig verandering doordat lokale bestuurders en lagere bestuursrechters steeds meer rechtsextremistische demonstraties preventief verbieden om twee redenen: de demonstraties zouden een onmiddellijke bedreiging vormen voor de openbare orde (‘öffentliche Ordnung’)[34] en de Grundgesetz zou ze vanwege hun nazistische inhoud niet beschermen.[35]

Het Bundesverfassungsgericht kwalificeert deze preventieve demonstratieverboden als onrechtmatig. In een uitspraak van 26 januari 2001 herhaalt het Bundesverfassungsgericht wat het in het standaardarrest Brokdorf van 1985 al besliste: de enkele bedreiging van de ‘öffentliche Ordnung’ rechtvaardigt een demonstratieverbod in beginsel niet. Wel kan een bedreiging voor de ‘öffentliche Ordnung’ meespelen bij de beoordeling van hoeveel ruimte een rechtsextremistische demonstratie moet worden gelaten.[36] Preventieve demonstratieverboden zijn in beginsel alleen toegestaan indien de ‘öffentliche Ordnung und öffentliche Sicherheit’ gevaar lopen door concrete handelingen die aan de demonstranten zijn toe te rekenen. Bovendien stelt het Bundesverfassungsgericht zich in een uitspraak van 5 september 2003 op het standpunt dat

> ‘de grondwettelijke bescherming van de demonstratievrijheid politiek neutraal is en dat het weerbare karakter van de grondwettelijke ordening vooral tot uiting komt in de strafbaarstelling van nazistische uitingen en symbolen, maar daarbuiten geen extra beperkingen aan de uitoefening van de demonstratievrijheid voor dergelijke groepen met zich brengt’.[37]

Om met de woorden van Bundesverfassungsgericht-rechter Hoffmann-Riem te spreken: ook neonazi’s hebben recht op demonstratievrijheid.[38]

---

[31] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 267.
[32] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 267.
[33] Dörr 2002, p. 485.
[34] Van Donselaar 1995, p. 96.
[35] Beljin 2002; Dörr 2002, p. 486 en 488-489 alsmede Hoffmann-Riem 2004.
[36] BVerfG 26 januari 2001, *NJW* 2001, 1409; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[37] Zoals geciteerd door Loof 2008, p. 111; BVerfG 5 september 2003, *JuS* 2004, 243; zie ook BVerfG 26 januari 2001, *NVwZ* 2001, 670; BVerfG 18 augustus 2000, *NVwZ* 2000, 1405.
[38] Hoffmann-Riem 2004, p. 2779; zie ook Redaktion beck-aktuell, ‘VerfGH-Präsident Bertrams: Neonazis genießen kein grundsätzliches Recht auf Demonstrationsfreiheit’, *Becklink* 69651.

Als vanaf de tweede helft van de jaren negentig het aantal rechtsextremistische demonstraties in Duitsland weer toeneemt,[39] wordt de roep om dergelijke demonstraties verdergaand aan banden te leggen steeds groter. De Duitse minister van Justitie geeft hieraan gehoor nadat op 29 januari 2000 ongeveer zeshonderd leden van de rechtsextremistische Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) bij de Brandburger Tor demonstreren uit protest tegen de bouw van het Holocaustmonument. Op 1 april 2005 krijgt zijn voorstel kracht van wet.

Op grond van het nieuwe artikel 15 lid 2 van de Versammlungsgesetz kunnen rechtsextremistische demonstraties worden verboden dan wel aan voorwaarden worden gebonden, indien zij plaatsvinden op een locatie ‘der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert’ en de inhoud van de demonstraties afbreuk doet aan de waardigheid van de slachtoffers van het naziregime. Dit laatste moet blijken uit concreet vast te stellen omstandigheden.[40]

Net als bij artikel 15 lid 1 VersG het geval is, mag er op grond van artikel 15 lid 2 VersG geen integraal demonstratieverbod worden uitgevaardigd. Ook biedt het artikel niet de bevoegdheid om een gebiedsverbod uit te vaardigen zoals deelstatelijke wetgevers dat kunnen op grond van op artikel 16 VersG gebaseerde Bannmeilengesetze. ‘Die Befugnisnorm ermächtigt lediglich zu Verboten im konkreten Einzelfall, und zwar nur dann, wenn der Verbotstatbestand der Nr. 2, also die auf Tatsachen gestützte Annahme einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu prognostizieren ist.’[41]

Tegelijk met artikel 15 lid 2 VersG wordt artikel 130 lid 4 Strafgesetzbuch (StGB) ingevoerd. Op grond van deze strafbepaling is het verheerlijken of rechtvaardigen van het nazirijk, op een wijze die afbreuk doet aan de waardigheid van de slachtoffers van het naziregime, tijdens een demonstratie, verboden.[42]

Loof concludeert in 2008 dat door de totstandkoming van artikel 15 lid 2 VersG het aantal rechtsextremistische demonstraties vanaf 2005 is teruggelopen.[43] Dat blijkt uit cijfers in het door het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken uitgegeven blad Verfassungsschutzberichte van 2006 en 2007.[44] Het is echter de vraag of de wetsaanpassing van 2005 een structureel matigend effect heeft op het aantal rechtsextremistische demonstraties. De ‘Verfassungsschutzberichte’ van 2006 (126) en 2007 (66) laten een sterke daling zien ten opzichte van 2005 (145), maar in de ‘Verfassungsschutzberichte’ van 2008 (80), 2009 (143), 2010 (148) en 2011 (167) zien we weer een forse stijging van het aantal rechtsextremistische demonstraties.[45]

In de literatuur worden kanttekeningen geplaatst bij de nieuwe regeling. Volgens Schmidt verhoudt artikel 15 lid 2 VersG zich slecht tot de Duitse grondwet; een demonstratieverbod dient altijd in overeenstemming te zijn met artikel 8 lid 1 Grundgesetz. ‘Daran ändert auch eine Neufassung des VersG nichts. War ein Versammlungsverbot nach der bisherigen Gesetzeslage verfassungswidrig, wird es dies auch nach der neuen Gesetzeslage sein, weil Maßstab nach wie vor Art. 8 I GG ist.’ Volgens Schmidt zijn alleen de grondwetgever en het

---

[39] Van Donselaar 1995, p. 96; Loof 2008, p. 110.
[40] Kniesel & Poscher 2007, p. 1100; Schmidt 2010, p. 402.
[41] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 286; zie ook Enders & Lange 2006.
[42] Zie ook Loof 2008, p. 123.
[43] Loof 2008, p. 114-115.
[44] Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2005,* Berlijn 2006, p. 68; Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2006,* Berlijn 2007, p. 59; Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2007,* Berlijn 2008, p. 54.
[45] Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2008,* Berlijn 2009, p. 59; Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2009,* Berlijn 2010, p. 61; Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2010,* Berlijn 2011, p. 56; Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2011,* Berlijn 2012, p. 58.

Bundesverfassungsgericht bevoegd de 'Versammlungsfreiheit' van rechtsextremisten een halt toe te roepen.[46]

Artikel 15 lid 2 VersG verhoudt zich volgens sommigen bovendien niet goed tot het gelijkheidsgebod ex artikel 3 Grundgesetz, omdat de regeling slechts betrekking heeft op de slachtoffers van het nationaalsocialisme en niet op de slachtoffers van bijvoorbeeld het DDR-regime.[47] Anderen betogen dat, nu op grond van artikel 15 lid 2 VersG demonstraties enkel vanwege de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens al verboden kunnen worden, de nieuwe regeling tevens op gespannen voet staat met de vrijheid van meningsuiting ex artikel 5 Grundgesetz.[48]

5.2.3 Artikel 16 Versammlungsgesetz en Bannmeilengesetze

Artikel 16 lid 1 VersG verbiedt demonstraties in de nabijheid van wetgevingsorganen van de deelstaten. De leden 2 en 3 verlenen de Duitse deelstaten de bevoegdheid om dit integrale demonstratieverbod in zogenaamde Bannmeilengesetze te concretiseren. Als Duitse deelstaten hiervan geen gebruikmaken, dan is het verbod aldaar niet van toepassing. Negen van de zestien Duitse deelstaten hebben van de bevoegdheid tot het uitvaardigen van Bannmeilengesetze gebruikgemaakt.[49]

De Bannmeilengesetze hebben tot doel het functioneren en de integriteit van de belangrijke wetgevende organen te beschermen tegen zowel de fysieke overlast als de psychische druk die van demonstranten kan uitgaan. Wanneer men binnen de verboden gebieden demonstraties wil houden die het functioneren en de integriteit van de organen niet belemmeren, bijvoorbeeld indien zij plaatsvinden tijdens vakantieperioden van de parlementariërs, kan hiervoor een vergunning worden aangevraagd. Een vergunning wordt slechts bij hoge uitzondering verleend.[50]

'In de literatuur bestaat grote eensgezindheid over de rechtmatigheid van de voorschriften. Zolang de Bannkreisen rondom de te beschermen organen niet al te groot zijn (…) beschouwt men de regelingen als toegestane beperkingen die rechtvaardiging vinden in art. 8 lid 2 GG', aldus Schilder in 1989.[51] Bannmeilengesetze bieden een ideale en zelfs noodzakelijke oplossing om de functionaliteit en integriteit van wetgevende organen te beschermen; een algemeen belang dat in een parlementaire democratie als Duitsland niet onderdoet voor de waarde van de demonstratievrijheid, zo is in de literatuur wel betoogd.[52]

Dit geldt temeer daar blokkadeacties – waarvan veel fysieke overlast en psychische druk kan uitgaan, maar die desondanks volgens vaste jurisprudentie wel onder het beschermingsbereik van artikel 8 Grundgesetz vallen[53] – in de nabijheid van wetgevende en rechtsprekende organen gemakkelijker verboden kunnen worden op grond van Bannmeilengesetze dan op grond van artikel 15 VersG en het Duitse Strafgesetzbuch.[54]

De legitimiteit van Bannmeilengesetze wordt vandaag de dag in de literatuur echter veelvuldig in twijfel getrokken,[55] nu het grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde

[46] Schmidt 2010, p. 402.
[47] Leist 2005.
[48] Poscher 2005; Lembke 2005.
[49] *Bannmeilengesetze* zijn uitgegeven in Baden-Württemberg, Beieren, Berlijn, Hamburg, Hessen, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Rijnland-Palts en Saarland. Zie Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 344.
[50] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 340; Müller-Franken 2011; Werner 2000.
[51] Schilder 1989, p. 213.
[52] Müller-Franken 2011.
[53] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[54] Müller-Franken 2011.
[55] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 342-343; Müller-Franken 2011; Janz 2009; Schneider 2000; Werner 2000.

recht in beginsel ook de vrijheid omvat om naast inhoud, tijdstip en wijze ook de plaats van betogen zelf te kiezen.[56] Bannmeilengesetze vinden hun oorsprong in historische noodsituaties die zich nog voor de Tweede Wereldoorlog voordeden in de nabijheid van wetgevende organen: in 1920 bij manifestaties van socialistische en communistische arbeiders en in 1933 bij manifestaties van de SS en SA waarin demonstranten scandeerden: 'Wir wollen das Gesetz – sonst Mord und Totschlag.' Dergelijke noodsituaties hebben zich in Duitsland decennialang niet meer voorgedaan. Bannmeilengesetze zouden om die reden heden ten dage niet langer noodzakelijk zijn.[57] De psychische druk die van demonstraties in de nabijheid van wetgevende en rechtsprekende organen kan uitgaan, zou bovendien legitiem zijn in het politiek proces en een Bannmeilengesetz niet kunnen rechtvaardigen:

> 'Die Versammlungsfreiheit enthält aber gerade auch die Freiheit, derartige politische Wirkungen zu erzeugen; in diesem Sinne hat das BVerfG die Ausübung der Versammlungsfreiheit als einen notwendigen "Vektor" im "Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung" charakterisiert.'[58]

Artikel 15 VersG alsmede het Strafgesetzbuch zouden voldoende soelaas bieden indien een demonstratie daadwerkelijk een bedreiging vormt voor het functioneren van de vitale democratische organen. Een verdergaande beperkingsmogelijkheid in de vorm van een Bannmeilengesetz zou verder gaan dan strikt noodzakelijk en daarmee onrechtmatig zijn.[59]

5.3 Brandenburgse Gräberstätten-Versammlungsgesetz

In 2006 is de competentie om voorschriften te geven over het 'Versammlungsrecht' door middel van een grondwetswijziging overgeheveld van de federale wetgever naar deelstatelijke wetgevers. De Duitse deelstaat Brandenburg heeft er – in tegenstelling tot een aantal andere Duitse deelstaten – tot op heden niet voor gekozen om een eigen deelstatelijke Versammlungsgesetz uit te vaardigen. Daarom geldt hier op grond van artikel 125a lid 1 Grundgesetz nog de door de federale wetgever in 1953 opgestelde Versammlungsgesetz, met uitzondering van één artikel: artikel 16 van de federale Versammlungsgesetz is vervangen door de Brandenburgse Gräberstätten-Versammlungsgesetz.

Deze wet bevat, net als de op grond van artikel 16 VersG uitgevaardigde Bannmeilengesetze, een preventieve verbodsregeling met een toestemmingsvoorbehoud. Inhoudelijk gezien verschilt de Gräberstätten-Versammlungsgesetz echter wezenlijk van de Bannmeilengesetze. Want daar waar de Bannmeilengesetze demonstraties in de nabijheid van wetgevende organen verbieden, verbiedt de Brandenburgse Gräberstätten-Versammlungsgesetz demonstraties die plaatsvinden op of in de directe nabijheid van Gräberstätten, begraafplaatsen.

In uitzonderlijke gevallen kunnen de bevoegde instanties op verzoek een vrijstelling verlenen, maar niet indien het een verzoek voor een rechtsextremistische demonstratie betreft (artikel 1 lid 4 Gräberstätten-Versammlungsgesetz). Het doel van deze regeling is het beletten van 'Heldengedenkveranstaltungen' die regelmatig door rechtsextremisten worden gehouden op of in de nabijheid van begraafplaatsen zoals Waldfriedhof Halbe, een van de grootste militaire begraafplaatsen van Duitsland.[60]

[56] BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf); zie ook Breitbach 1988.
[57] Werner 2000.
[58] Breitbach 1988; BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
[59] Müller-Franken 2011; Werner 2000; Breitbach 1988.
[60] Scheffczykund & Wolff 2007; zie ook Loof 2008, p. 114.

In de literatuur zijn vraagtekens gezet bij de grondwettigheid van de Brandenburgse Gräberstätten-Versammlungsgesetz. In de eerste plaats behelst deze regeling – net als de Bannmeilengesetze van andere deelstaten – een preventief verbod met toestemmingsvoorbehoud, terwijl artikel 8 Grundgesetz uitgaat van het principe dat een ieder de vrijheid toekomt om te demonstreren en daarbij in beginsel ook zelf de inhoud en de locatie van de demonstratie mag kiezen.[61]

In de tweede plaats sluiten het verbod en het toestemmingsvoorbehoud uitdrukkelijk aan bij de vrees voor het uiten van niet-strafbare gedachten en gevoelens. Of een dergelijke vergaande verbodsregeling een gerechtvaardigde en evenredige beperking van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 5 van de Duitse grondwet inhoudt, is twijfelachtig. Daarbij wordt in de literatuur gewezen op het oordeel van het Bundesverfassungsgericht ten aanzien van artikel 15 lid 1 VersG dat rechtsextremistische uitingen bij demonstraties alleen vanwege hun inhoud beperkt kunnen worden als deze uitingen de grenzen van strafbaarheid overschrijden.[62]

In de derde plaats vormt de Gräberstätten-Versammlungsgesetz een ernstige beperking van niet-rechtsextremistische demonstraties, terwijl de regeling haar rechtvaardiging zou moeten vinden in het verbieden van rechtsextremistische demonstraties die afbreuk doen aan de waardigheid van de slachtoffers van de oorlog. Door niet aan te knopen bij artikel 15 lid 2 VersG – op grond waarvan rechtsextremistische demonstraties op gevoelige locaties onder voorwaarden kunnen worden verboden – maar door in plaats daarvan alle demonstraties op begraafplaatsen te verbieden om rechtsextremistische uitingen te beletten, vormt de Gräberstätten-Versammlungsgesetz een te algemene en te strikte beperking van de grondwettelijk beschermde 'Versammlungsfreiheit', aldus verschillende schrijvers.[63]

5.4 Samenvatting

Op grond van artikel 15 lid 1 VersG kunnen demonstraties om redenen van openbare orde en veiligheid worden beperkt dan wel verboden. Artikel 15 lid 2 VersG biedt de mogelijkheid om demonstraties die afbreuk doen aan de waardigheid van een locatie verdergaand te beperken of te verbieden. Integrale demonstratieverboden kunnen niet op grond van deze wetsbepalingen worden uitgevaardigd.

Op grond van artikel 16 VersG en de Bannmeilengesetze gelden er integrale demonstratieverboden in de nabijheid van wetgevingsorganen. De legitimiteit van deze verboden wordt vandaag de dag in de literatuur in twijfel getrokken. Bovendien zou de algemene beperkingsgrond van artikel 15 VersG voldoende soelaas bieden om demonstraties in de nabijheid van wetgevingsorganen het hoofd te bieden.

Een bijzondere wet betreft de Brandenburgse deelstatelijke Gräberstätten-Versammlungsgesetz op grond waarvan demonstraties die plaatsvinden op of in de directe nabijheid van begraafplaatsen zijn verboden. De bevoegde instanties kunnen een vrijstelling verlenen, maar niet als het een verzoek voor een rechtsextremistische demonstratie betreft. Deze regeling staat volgens de literatuur op gespannen voet met artikel 8 GG en heeft bovendien als onwenselijk effect dat zij demonstraties die geen afbreuk doen aan de waardigheid op begraafplaatsen, onevenredig beperkt.

[61] Lux 2009; Scheffczykund & Wolff 2007.
[62] BVerfG 23 juni 2004, *NJW* 2004, 2814, *NVwZ* 2004, 1483; Lux 2009; Scheffczykund & Wolff 2007.
[63] Scheffczykund & Wolff 2007.

6 Integrale verboden naar plaats in het Engelse recht

6.1 Human Rights Act

Artikel 11 lid 1 EVRM en de beperkingentoets van het tweede lid maken door de Human Rights Act (HRA) van 1998 als zodanig deel uit van de Britse rechtsorde. Artikel 3 lid 1 HRA bepaalt dat alle wetgeving ‘must be read and given effect in a way which is compatible with the Convention rights’. En artikel 6 lid 1 HRA luidt: ‘It is unlawful for a public authority to act in a way which is incompatible with a Convention right.’ Beperkingen van het fundamentele recht dienen dus in lijn te zijn met de beperkingssystematiek van het EVRM.

6.2 Public Order Act

In het Verenigd Koninkrijk is de Public Order Act (POA) van 1986 min of meer het equivalent van de Nederlandse Wet openbare manifestaties. De Public Order Act maakt onderscheid tussen enerzijds ‘public assemblies’ (statische manifestaties op openbare plaatsen) en anderzijds ‘public processions’ (bewegende manifestaties op openbare plaatsen). Bewegende manifestaties kunnen beperkt en verboden worden (artikelen 12-13 POA), statische manifestaties kunnen slechts beperkt worden (artikel 14 POA), tenzij ze plaatsvinden op privéterrein tegen de wil van de eigenaar van het terrein (artikel 14A POA).

Statische en bewegende demonstraties mogen alleen beperkt worden indien de ‘senior police officer’ redelijkerwijs meent dat zij zullen uitlopen op ‘serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community’ of als het doel van de organisatoren van de demonstratie is ‘the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do’ (artikelen 12 lid 1 en 14 lid 1 POA).

De ‘senior police officer’ kan bij bewegende demonstraties aan de organisatoren en deelnemers aanwijzingen geven voor zover hij die noodzakelijk acht om ‘disorder, damage, disruption and intimidation’ te voorkomen. Ook kan hij voorwaarden opleggen met betrekking tot de te volgen route of verboden afgeven om bepaalde publieke plaatsen te betreden (artikel 12 lid 1 POA). Bij statische demonstraties geldt een soortgelijk regime: ter voorkoming van bovengenoemde ongeregeldheden kan de ‘senior police officer’ de demonstratieorganisatoren en -deelnemers voorwaarden opleggen met betrekking tot de plaats, de maximale duur en het maximale aantal deelnemers van de demonstratie (artikel 14 lid 1 POA).

De enige verbodsgrond in de Public Order Act is ‘serious public disorder’. De inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens rechtvaardigt een verbod niet. De boodschap kan wel meespelen in de mate waarin ‘serious public disorder’ wordt verwacht.

Indien de ‘chief officer of police’ redelijkerwijs kan aannemen dat de bevoegdheid om op grond van artikel 12 POA beperkingen op te leggen, niet zal voorkomen dat bewegende demonstraties in een bepaald gebied zullen uitlopen in ‘serious public disorder’, kan hij de ‘council of the district’ verzoeken om een integraal verbod op bewegende demonstraties van maximaal drie maanden in het betreffende gebied (artikel 13 lid 1 POA). De ‘council’ mag een demonstratieverbod alleen afgeven met goedvinden van de ‘Secretary of State’ (artikel 13 lid 2 POA).

Aan een verbod ligt een belangenafweging ten grondslag. Zo overwoog de ‘Home Secretary’ op 26 augustus 2011 in reactie op een geplande demonstratie van de rechtsextremistische English Defence League (EDL) het volgende:

> 'Having carefully considered the legal tests in the Public Order Act and balanced rights to protest against the need to ensure local communities and property are protected, I have given my consent to a ban on all marches in Tower Hamlets and four neighbouring boroughs for a 30-day period.'[64]

Aangekondigde, bewegende demonstraties van de rechtsextremistische EDL zijn de afgelopen jaren vaker verboden. Steeds voert de Home Secretary de bescherming van de lokale 'communities and property' als argument aan.[65]

De Public Order Act biedt niet de bevoegdheid om bepaalde locaties aan te wijzen waar in het geheel niet mag worden gedemonstreerd.

6.3 Bijzondere verboden ten aanzien van specifieke plaatsen

Naast de grondslag voor demonstratieverboden en -beperkingen in de Public Order Act, kent het Engelse recht bijzondere demonstratieverboden ten aanzien van specifieke plaatsen. Op basis van de Official Secrets Act 1911 mag in de buurt van strategische marinewerven, luchthavens en wapenarsenalen ten behoeve van de nationale veiligheid in het geheel niet worden gedemonstreerd. Daarnaast gelden er vanaf 2003 demonstratieverboden en beperkingen rondom een aantal laboratoria en bedrijven waar dierproeven worden uitgevoerd. Deze verboden en beperkingen op grond van de Harassment Act van 1997 beogen het personeel te beschermen tegen bedreiging en belaging door dierenrechtenactivisten.[66]

6.4 Samenvatting

De Public Order Act 1986 biedt niet de bevoegdheid om bepaalde locaties aan te wijzen waar in het geheel niet mag worden. Wel kent het Engelse recht bijzondere wettelijke integrale verboden op demonstraties in de buurt van gevoelige locaties zoals strategische marinewerven, luchthavens en wapenarsenalen en ook in de buurt van laboratoria en bedrijven waar dierproeven worden uitgevoerd.

7 Integrale verboden naar plaats in rechtsvergelijkend perspectief

Is het wenselijk en noodzakelijk om naar het voorbeeld van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk integrale demonstratieverboden ter betere handhaving van de openbare orde en veiligheid of ter bescherming van de waardigheid van een plaats, in ons recht te introduceren?

---

[64] Zie het artikel 'Home Secretary agrees march ban' van 26 augustus 2011 op www.homeoffice.gov.uk.

[65] Zie de artikelen 'English Defence League Bradford march banned' van 20 augustus 2010 op www.channel4.com; 'English Defence League march in Leicester banned' van 4 oktober 2010 op www.guardian.co.uk; 'English Defence League march banned' van 12 augustus 2011 op www.independent.co.uk; 'WALTHAMSTOW: Police 'ban' EDL static protest' van 26 oktober 2012 op www.guardian-series.co.uk.

[66] Zie bijvoorbeeld Queen's Bench Division 7 december 2012, [2012] EWHC 3408 (QB) (Harlan Laboratories UK Ltd v Stop Huntingdon Animal Cruelty (SHAC)); zie ook het artikel 'Exclusion zone bars animal tests protest' van 17 april 2003 op www.guardian.co.uk.

7.1 Integraleverboden om redenen van waardigheid

Inhoud-specifieke integrale demonstratieverboden om redenen van waardigheid

Naar het voorbeeld van de Duitse federale wetgever (artikel 15 lid 2 Versammlungsgesetz) zou de Nederlandse wetgever in de Wet openbare manifestaties een verbod kunnen opnemen voor demonstraties die afbreuk doen aan de waardigheid van bepaalde locaties, zoals die van het Nationaal Monument op de Dam. De zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 9 lid 1 Gw biedt die ruimte op grond van de letterlijke tekst.

Ook lijkt een dergelijk verbod de toetsing aan de vrijheid van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM te kunnen doorstaan. Het verdragsartikel biedt ruimte aan preventieve demonstratieverboden indien een demonstratie afbreuk doet aan de waardigheid van een gevoelige locatie, zo lijkt te volgen uit de uitspraak Fáber/Hongarije.[67] Uit deze zaak volgt echter ook dat een noodzaak voor een verbod niet snel mag worden aangenomen. De concrete situatie dient zodanig te zijn dat een incidenteel verbod de noodzakelijkheidstoets doorstaat en in het belang is van bijvoorbeeld de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Wat er ook van zij, wij hebben overwegende bezwaren tegen het invoeren van een verbod op demonstraties die afbreuk doen aan de waardigheid van bepaalde locaties.

In de eerste plaats verhoudt een dergelijk verbod zich slecht tot de Grondwet, ook al lijkt de tekst ervoor ruimte te laten. Het Nederlandse recht kent tot op heden geen wettelijke bepalingen op grond waarvan demonstraties op gevoelige locaties preventief verboden kunnen worden enkel vanwege de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens. Dit lijkt in lijn te zijn met de bedoeling van de grondwetgever. Volgens de memorie van toelichting op de Grondwet legitimeert de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van artikel 7 Gw namelijk geen preventieve bemoeienis wegens de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.[68]

Overigens overweegt de Hoge Raad in een arrest van 2 mei 2003 dat de rechter hiertoe wel bevoegd is in het kader van een onrechtmatigde daadsactie: ‘Er bestaat (…) geen grond aan te nemen dat het in art. 7 Grondwet neergelegde verbod van censuur – het voorafgaand overheidstoezicht op een voorgenomen uiting – in de weg zou staan aan de bevoegdheid van de rechter met het oog op een effectieve rechtsbescherming een uiting die jegens een ander onrechtmatig is, te verbieden.’[69]

Het censuurverbod geldt ons inziens ook onverkort voor het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Gw), dat net als artikel 11 EVRM ten opzichte van artikel 10 EVRM kan worden beschouwd als lex specialis van de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 lid 3 Gw).[70] De zinsnede ‘voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan’ ex artikel 7 lid 3 Gw ziet immers ook op het openbaren van gedachten en gevoelens door middel van een betoging in de zin van artikel 9 Gw. Een preventief demonstratieverbod enkel vanwege de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens maakt ons inziens dus niet alleen (ongeoorloofd) inbreuk op het recht tot vergadering en betoging, maar ook op de vrijheid van meningsuiting. Dit geldt in het bijzonder indien het uitingen van niet-strafbare gedachten en gevoelens betreffen.

Een tweede, met het voorgaande samenhangend bezwaar is dat een demonstratieverbod gebaseerd op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens zich slecht verhoudt tot

---

[67] EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012/212, m.nt. B. Roorda, r.o. 58, zie ook punt 4 van de annotatie van B. Roorda.

[68] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 18-19.

[69] Zie HR 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416, *NJ* 2004, 80, r.o. 4.3.2.

[70] Loof 2007.

het uitgangspunt van de Wet openbare manifestaties, inhoudende dat beperkende voorschriften geen betrekking mogen hebben op de inhoud van manifestaties. Bij een vereiste kennisgeving worden bijvoorbeeld geen gegevens verlangd over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens (artikel 4 lid 3 Wom) en een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens (artikel 5 lid 3 Wom).

In de derde plaats is het gezien het naziverleden in combinatie met het grote aantal rechtsextremistische demonstraties begrijpelijk dat de Duitse wetgever een wettelijke grond heeft gecreëerd om dergelijke demonstraties op gevoelige locaties te verbieden, maar nog altijd heeft artikel 15 lid 2 VersG de schijn van een enigszins gekunstelde oplossing waarvoor de wetgever ‘á contre coeur’ heeft gekozen.[71] De noodzaak om dit op eenzelfde wijze in Nederland in te voeren – als het al voor Duitsland aanvaardbaar zou zijn in het licht van de EHRM-rechtspraak – is minder aanwezig in ons land, mede gezien de omvang van het probleem. Slechts zelden wordt afbreuk gedaan aan de waardigheid van het Nationaal Monument, niet vaak genoeg om ons op het hellende vlak te begeven van een preventief verbod vanwege de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens.

Algemene integrale demonstratieverboden om redenen van waardigheid

Uit bovenstaande volgt dat een verbod op demonstraties die vanwege hun inhoud afbreuk doen aan de waardigheid van een locatie onwenselijk is. Is een op de Brandenburgse Gräberstätten-Versammlungsgesetz geïnspireerd preventief integraal demonstratieverbod enkel vanwege de bescherming van de waardigheid van de locatie – dus ongeacht de inhoud van de demonstratie – dan wel een goed idee?

Blijkens de rechtspraak van het EHRM verdient dit voorbeeld geen navolging. De noodzaak voor een tijdelijk en individueel demonstratieverbod vanwege waardigheidsbescherming mag niet snel worden aangenomen, laat staan voor een permanent en tevens integraal verbod, zo volgt uit de EHRM-arresten Fáber/Hongarije en Öllinger/Oostenrijk.[72]

In die laatste zaak speelde het volgende. De Oostenrijkse parlementariër Öllinger meldt de politie dat hij op 1 november (Allerzielen) een demonstratie wil houden bij het oorlogsmonument op de begraafplaats van Salzburg met als doel het herdenken van Joden die tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn omgebracht. De politie verbiedt de demonstratie omdat er op diezelfde dag al een manifestatie zal plaatsvinden van het neonazistische gezelschap “Kameradschaft IV” dat jaarlijks tijdens Allerzielen de SS’ers herdenkt die zijn omgekomen gedurende de Tweede Wereldoorlog.

Het EHRM constateerde dat er sprake was van een botsing van drie fundamentele rechten: het recht van vreedzame vergadering van Öllinger ex artikel 11 EVRM tegenover het recht van het neonazistische gezelschap op bescherming tegen verstoring van zijn manifestatie ex artikel 11 EVRM en de bescherming van het belang van de begraafplaatsbezoekers om ongestoord de doden te kunnen herdenken. Het Hof vertaalde dit belang in het recht op godsdienstvrijheid ex artikel 9 EVRM. Het verbod was volgens het EHRM in strijd met artikel 11 EVRM:

> ‘the domestic authorities imposed an unconditional prohibition on the applicant’s assembly. The Court therefore finds that they gave too little weight to the applicant’s interest in holding the intended assembly and expressing his protest against the meeting of

---

[71] Loof 2008, p. 116.

[72] EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije); zie in dit verband ook EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (Öllinger/Oostenrijk).

> Comradeship IV, while giving too much weight to the interest of cemetery-goers in being protected against some rather limited disturbances.'[73]

Als in een dergelijke complexe situatie een tijdelijk demonstratieverbod door het EHRM al onrechtmatig wordt geoordeeld, dan laat zich raden hoe het Europese Hof denkt over een preventief integraal demonstratieverbod vanwege de bescherming van de waardigheid van een locatie.

Een preventief integraal verbod op demonstraties vanwege de bescherming van de locatie verhoudt zich ook slecht tot het uitgangspunt van artikel 9 Gw dat een ieder vrij is om te demonstreren en een ieder in beginsel de vrijheid toekomt om zelf de inhoud en de locatie van de demonstratie te kiezen. Bovendien dient iedere demonstratie weer op haar eigen merites te worden beoordeeld. Een 'blanket prohibition' vormt een ernstige beperking van de demonstratievrijheid, met name indien het demonstraties betreft die in het geheel geen afbreuk doen aan de waardigheid van een gevoelige locatie.

Resumerend: een beperking van dan wel een verbod op demonstraties om de enkele reden dat zij afbreuk doen aan de waardigheid van een locatie heeft duidelijk betrekking op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens en is daarmee – vooralsnog – niet mogelijk en belangrijker nog: niet wenselijk. Een preventief integraal demonstratieverbod vanwege de waardigheid van de locatie is evenmin een wenselijke en noodzakelijke oplossing.

Verdergaande beperkingen om redenen van waardigheid

Is het dan misschien wel wenselijk en noodzakelijk om een wettelijke grondslag te creëren op grond waarvan demonstraties verdergaand beperkt kunnen worden indien zij plaatsvinden op locaties, zoals begraafplaatsen, die vanwege hun waardigheid een grotere bescherming zouden moeten toekomen?

Dit lijkt niet het geval. De doelcriteria van artikel 2 Wom bieden namelijk voldoende ruimte om demonstraties op dergelijke locaties waar nodig verdergaand te beperken dan demonstraties op minder gevoelige locaties:

> 'De voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden in de nabijheid van bij voorbeeld gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlementsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen kan zwaardere eisen stellen dan op andere plaatsen het geval is.'[74]

Het is dan ook niet verwonderlijk dat 392 van de in totaal 393 Nederlandse gemeenten ten aanzien van manifestaties op begraafplaatsen strikt vasthouden aan het regime van de Wet openbare manifestaties.

7.2 Integrale verboden om redenen van openbare orde en veiligheid

Zou de Wet openbare manifestaties de mogelijkheid moeten bieden om permanente integrale demonstratieverboden op te nemen naar het voorbeeld van de Duitse Bannmeilengesetze en de Engelse Official Secrets Act 1911 en Harassment Act 1997?

Het internationale recht lijkt weinig ruimte te bieden voor permanente integrale demonstratieverboden om redenen van openbare orde en veiligheid, aangezien een dergelijk verbod

[73] EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01, *EHRC* 2006/107, m.nt. Gerards, par. 49-51.
[74] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.

op gespannen voet staat met de noodzakelijkheidstoets van het EVRM. Het EHRM wijst in Rai, Allmond en Negotiate Now!/Verenigd Koninkrijk een 'blanket prohibition' vanwege bescherming van de openbare orde en veiligheid impliciet van de hand. Duidelijk is bovendien dat het EHRM niet snel aanneemt dat een situatie dusdanig is dat het een demonstratieverbod rechtvaardigt, laat staan een integraal preventief verbod. Een demonstratie op een bepaalde locatie – bijvoorbeeld in de nabijheid van een wetgevend orgaan – vormt niet per definitie een gevaar voor de nationale veiligheid en de openbare veiligheid en veroorzaakt niet per definitie wanordelijkheden. Beter is het, ook gezien de kritiek die tegenwoordig in Duitsland bestaat op de Bannmeilengesetze, om een toetsingskader te hanteren dat vergelijkbaar is met dat van artikel 15 VersG: iedere demonstratie dient op haar eigen merites te worden beoordeeld en een verbod is alleen gerechtvaardigd indien er sprake is van onmiddellijk gevaar, voortkomend uit duidelijk zichtbare omstandigheden.

Er zou, zoals ook Roorda stelt in 2014, een uitzondering gemaakt kunnen worden voor het Binnenhof vanwege de fysieke eigenschappen in combinatie met de gevoeligheid van de locatie. De mogelijkheden om zorgvuldig en adequaat te kunnen reageren op wanordelijkheden op de ommuurde kleine locatie met weinig vluchtwegen is gering en in combinatie met de aanwezigheid van doorgaans vele politici en hoogwaardigheidsbekleders kan de situatie al snel uit de hand lopen, zodanig dat de veiligheid van demonstranten en andere betrokkenen niet meer gegarandeerd kan worden. Het Plein, dat onmiddellijk grenst aan het Binnenhof, biedt een goed alternatief voor het houden van demonstraties.

Wij bevelen daarom aan deze uitzondering in de Wet openbare manifestaties op te nemen, bijvoorbeeld in paragraaf 5 Wom getiteld 'Strafbepalingen'. De zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van artikel 9 lid 1 Gw biedt de ruimte daartoe.[75]

8 Conclusie

Wij adviseren in de Wet openbare manifestaties niet de mogelijkheid op te nemen dat burgemeesters integrale demonstratieverboden naar plaats kunnen uitvaardigen. Hoewel die behoefte wel bestaat in gemeenten, verhoudt een dergelijk verbod zich niet goed met de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw. Bovendien is het opnemen van een dergelijke verbodsmogelijkheid volgens ons ook niet noodzakelijk. De beperkende bevoegdheden die de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties toekomen, bieden hem voldoende soelaas om de openbare orde en veiligheid dan wel de waardigheid van specifieke plaatsen te waarborgen.

Wij zien dat het Binnenhof een bijzondere plaats inneemt vanwege de fysieke eigenschappen in combinatie met de gevoeligheid van de locatie. Daarom bevelen wij aan in de Wet openbare manifestaties een demonstratieverbod ten aanzien van het Binnenhof op te nemen.

[75] Zie ook Wattel 1990: hij stelt dat een beperking van het recht van betoging op het Binnenhof middels een wet in formele zin mogelijk is, maar dat die behoefte daartoe vooralsnog (in 1990) lijkt te ontbreken.

Hoofdstuk 8
Integrale verboden naar tijd

1 Inleiding

Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering uitdrukkelijk dat de bevoegdheden die de gemeenteraad en burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties toekomen, de noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw onverlet laten.[1] Verschillende rechtswetenschappers zijn evenwel van mening dat de grondwettelijke beperkingssystematiek geen ruimte laat voor de aanvullende rol van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden, nu uit de formulering van deze bepalingen onvoldoende duidelijk kan worden afgeleid, dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van welk grondrecht hij dat zou hebben gewild.[2]

Hoe dan ook, burgemeesters maken regelmatig gebruik van hun noodbevoegdheden om integrale demonstratieverboden naar tijd uit te vaardigen. In dit hoofdstuk onderzoeken wij of dit spanningsveld niet beter of misschien zelfs moet worden weggenomen door in de Wet openbare manifestaties de burgemeester specifieke bevoegdheden te verlenen waarmee hij adequaat kan reageren op een noodsituatie in overeenstemming met de grondwettelijke beperkingssystematiek.

* Een en ander betekent dat in dit hoofdstuk het lokale noodrecht centraal staat. Ter afbakening van de bovengrens van het lokale noodrecht gaan wij enkel bij de bespreking van het internationale recht en het Nederlandse recht zijdelings in op het staatsnoodrecht. Een eventuele wijziging van de Wet openbare manifestaties zou de regeling van het grondrecht in het huidige Nederlandse staatsnoodrecht in elk geval onverlet dienen te laten.

2 Praktijkgedachten over noodbevoegdheden

2.1 Inleiding

Om enig zicht te krijgen in de behoefte van burgemeesters aan de inzet van noodbevoegdheden bij manifestaties op grond waarvan integrale verboden naar tijd kunnen worden uitgevaardigd, hebben wij betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten de volgende vragen gesteld:

(1) Bent u van mening dat de burgemeester noodbevoegdheden zou mogen dan wel moeten inzetten om betogingen te beperken dan wel te verbieden?

[1] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10; *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 96-99 en 101.
[2] Zie bijvoorbeeld punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:BJ4874, *AB* 2009, 381; zie ook Brouwer & Schilder 2001, p. 268-270; Meijer 1987; Schilder 1989, p. 108-111; De Jong 2000, p. 115-120 en 137.

(2) Zou de Wet openbare manifestaties verdergaande bevoegdheden aan de burgemeester moeten verlenen om adequaat te kunnen reageren op noodsituaties?

De antwoorden die de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze vragen geven zetten wij hieronder in de paragrafen 2.2 en 2.3 uiteen.

2.2 Noodbevoegdheden bij betogingen

Gemeente Amsterdam
De beleidsadviseur van de gemeente Amsterdam stelt dat bij betogingen niet nodig is om bevoegdheden buiten de Wet openbare manifestaties te hanteren. Wel zouden noodbevoegdheden gehanteerd kunnen worden indien acties die niet vallen onder de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties – gedacht kan worden aan rellen – het hoofd geboden moeten worden.

Politie Amsterdam
‘Met de Wet openbare manifestaties en aanvullende de mogelijkheden van de Gemeentewet (artikel 172a) en het toepassen van een noodverordening (vooraf) of noodbevel (acuut) heeft de burgemeester voldoende mogelijkheden’, aldus de expert van de Amsterdamse politie.

Gemeente & politie Den Haag
De bestuurlijke beleidsadviseur van de gemeente Den Haag schrijft dat de burgemeester geen noodbevoegdheden zou moeten inzetten om betogingen te beperken dan wel te verbieden aangezien de Wet openbare manifestaties vrijwel altijd voldoende mogelijkheden biedt.

Gemeente Rotterdam
Vanuit de gemeente Rotterdam wordt aangegeven dat het inzetten van een noodbevel of noodverordening bij betogingen is toegestaan. In Rotterdam is dit al wel eens gebeurd.

Politie Rotterdam
Ook de politie Rotterdam meent dat inzetten van noodbevoegdheden zou mogen bij betogingen, bijvoorbeeld indien stokken worden meegevoerd die kunnen worden gebruikt als wapen.

Gemeente & politie Utrecht
Volgens de demonstratie-experts van de gemeente en politie Utrecht zou de burgemeester mogen gebruikmaken van noodbevoegdheden bij betogingen aangezien hij verantwoordelijk is en blijft voor de handhaving van de openbare orde. Gebruikmaking van deze noodbevoegdheden vraagt volgens hen om scherpe begripsbepalingen om willekeur te voorkomen.

2.3 Verdergaande Wom-bevoegdheden voor noodsituaties

Gemeente Amsterdam
In het huidige tijdsgewricht is uitbreiding van de Wom-bevoegdheden voor noodsituaties niet nodig. De Wet openbare manifestaties biedt vooralsnog voldoende soelaas.

Politie Amsterdam
Uitbreiding van de Wom-bevoegdheden om adequaat te kunnen reageren op noodsituaties is volgens de Amsterdamse politie-experts niet nodig, aangezien de burgemeester voldoende wettelijke mogelijkheden heeft.

Gemeente & politie Den Haag
De vraag of de Wet openbare manifestaties verdergaande bevoegdheden aan de burgemeester zou moeten verlenen om adequaat te kunnen reageren op noodsituaties wordt vanuit de gemeente en politie Den Haag beantwoord met nee. ‘In noodsituaties zal een manifestatie naar verwachting worden beëindigd. Vervolgens kunnen, indien nodig, noodbevoegdheden worden ingezet.’

Gemeente Rotterdam
Vanuit de gemeente Rotterdam wordt aangegeven dat de burgemeester reeds adequate bevoegdheden heeft om adequaat te kunnen reageren op noodsituaties, en dat uitbreiding van Wom-bevoegdheden voor noodsituaties daarom niet nodig is.

Politie Rotterdam
Extra Wom-bevoegdheden voor noodsituaties zijn niet nodig, omdat de burgemeester al voldoende bevoegdheden heeft om adequaat op noodsituaties te kunnen reageren.

Gemeente & politie Utrecht
De Utrechtse experts schrijven dat er geen vergaande Wom-bevoegdheden gecreëerd zouden moeten worden om adequaat te kunnen reageren op noodsituaties. ‘Beperk het noodrecht tot de bepalingen in de Gemeentewet. Beter is het de Wet openbare manifestaties aan te passen aan de eisen van deze tijd en daarin op een goede manier de bevoegdheden te definiëren, zodat slechts in zeer ernstige uitzonderingsgevallen teruggevallen hoeft te worden op het noodrecht uit de Gemeentewet.’

2.4 Samenvatting

Volgens de geïnterviewde demonstratie-experts van de gemeenten Amsterdam en Den Haag is het niet nodig dat de burgemeester noodbevoegdheden inzet om betogingen te beperken dan wel te verbieden. De Wet openbare manifestaties zou vrijwel altijd voldoende mogelijkheden bieden. De experts van de gemeenten Rotterdam en Utrecht zijn daarentegen van mening dat inzet van noodbevoegdheden bij betogingen toegestaan en – in bepaalde situaties – wenselijk is.

3 Integrale verboden naar tijd in het internationale recht

3.1 EVRM en EHRM

3.1.1 Artikel 11 EVRM

Artikel 11 lid 2 EVRM bepaalt dat de uitoefening van het recht van vreedzame vergadering ex artikel 11 lid 1 EVRM aan geen andere beperkingen mag worden onderworpen dan die, die

bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van bijvoorbeeld de nationale veiligheid, de openbare orde en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

In de zaak Christians Against Racism and Fascism (CARAF)/Verenigd Koninkrijk uit 1980 oordeelde het EHRM dat een integraal verbod van twee maanden op alle bewegende demonstraties om te voorkomen dat een rechtsextremistische groepering kan demonstreren, geen schending van artikel 11 EVRM opleverde. De te verwachten schaal van openbare-ordeproblemen vormde, gezien de destijds gespannen situatie in Londen, voldoende noodzaak.[3] Letterlijk overwoog het Europese Hof:

> 'A general ban of demonstrations can only be justified if there is a real danger of their resulting in disorder which cannot be prevented by other less stringent measures. In this connection, the authority must also take into account the effect of a ban on processions which do not by themselves constitute a danger for the public order. Only if the disadvantage of such processions being caught by the ban is clearly outweighed by the security considerations justifying the issue of the ban, and if there is no possibility of avoiding such undesirable side effects of the ban by a narrow circumscription of its scope in terms of territorial application and duration, can the ban be regarded as being necessary within the meaning of Article 11 (2) of the Convention.'[4]

In de zaak Rai, Allmond en Negotiate Now!/Verenigd Koninkrijk van 1995, die we reeds in het vorige hoofdstuk van deze evaluatie bespraken, oordeelde de ECRM een tijdelijk integraal demonstratieverbod eveneens gerechtvaardigd vanwege onder meer de toentertijd uitzonderlijk gespannen situatie.[5]

Beide uitspraken lijken echter enigszins gedateerd. Het Europese Hof acht demonstratieverboden en -beperkingen tegenwoordig echter minder snel noodzakelijk en legt steeds meer nadruk op de belangen van betogers.[6] Daarom is het maar de vraag of het Europese Hof vandaag de dag dergelijke tijdelijke maar betrekkelijk langdurige integrale verboden als rechtmatig zou oordelen.

3.1.2 Artikel 15 EVRM

Ingevolge artikel 15 lid 1 EVRM mag van de verplichtingen ex artikel 11 EVRM worden afgeweken in geval van een noodtoestand, dat wil zeggen in geval van oorlog of enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht. Als een verdragsstaat gebruikmaakt van het recht ex artikel 15 lid 1 EVRM om af te wijken, dient hij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte te brengen en houden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor. Voorts moet de verdragsstaat de Secretaris-Generaal in kennis stellen van de datum waarop deze maatregelen hebben opgehouden van kracht te zijn en de bepalingen van het EVRM opnieuw volledig worden toegepast.

[3] EHRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK), p. 150-153.
[4] EHRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK), p. 150-151.
[5] ECRM 6 april 1995, appl. nr. 25522/94 (Rai, Allmond en Negotiate Now!/VK).
[6] EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (Stankov/Bulgarije); EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (Bukta/Hongarije); EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië); EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije); EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (Aldemir/Turkije); EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 33629/06 (Vajnai/Hongarije); EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije).

Het EHRM oordeelt in het arrest Lawless/Ierland dat van een noodtoestand in de zin van artikel 15 lid 1 EVRM pas sprake is in het geval van een 'exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life to the community of which the State is composed'.[7] Dit kan zich volgens Fernández-Sánchez bijvoorbeeld voordoen bij terrorisme, plunderingen en binnenlandse onrust.[8] Vanwege de strikte interpretatie wordt een beroep op artikel 15 lid 1 EVRM zelden gerechtvaardigd geacht, zo blijkt uit verschillende conclusies en uitspraken van het Comité van Minister respectievelijk het EHRM.[9]

3.2 IVBPR

3.2.1 Artikel 21 IVBPR

Artikel 21 IVBPR bepaalt dat de uitoefening van het recht van vreedzame vergadering aan geen andere beperkingen kan worden onderwerpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

3.2.2 Artikel 4 IVBPR

Het IVBPR kent een noodtoestandsregeling die vergelijkbaar is met die van het EVRM. In het geval van een algemene noodtoestand die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk en die officieel is afgekondigd, kan een verdragsstaat op grond van artikel 4 lid 1 IVBPR maatregelen nemen, die afwijken van de verplichtingen van het IVBPR – waaronder die ten aanzien van het recht van vreedzame vergadering ex artikel 21 IVBPR –, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortkomen uit het internationale recht en geen discriminatie uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst inhouden. Artikel 4 lid 3 IVBPR schrijft voor dat indien een verdragsstaat gebruikmaakt van de bevoegdheid ex artikel 4 lid 1 IVBPR, hij andere staten die partij zijn bij het IVBPR, door tussenkomst van de Secretaris-Generaal van de VN, onverwijld in kennis stelt van de bepalingen waarvan hij is afgeweken, alsmede van de redenen die hem daartoe hebben genoopt.

3.3 Rapportages en aanbevelingen

De OSCE/ODIHR schrijft in een rapport van 17 december 2014 dat de Nederlandse Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid verleent om in het geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, alle maatregelen te nemen die hij noodzakelijk acht voor de handhaving van de openbare orde. Hij kan daarbij bijvoorbeeld personen of groepen weghouden van plaatsen en

[7] EHRM 1 juli 1961, appl. nr. 332/57 (Lawless/Ierland), r.o. 28.
[8] Fernández-Sánchez 2012, p. 486.
[9] Comité van Ministers 15 april 1970, appl. nr. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67 (de Griekse zaak); EHRM 18 december 1996, appl. nr. 21987/93 (Aksoy/Turkije); zie in dit verband verder Fernández-Sánchez 2012, p. 487.

objecten, en ook tijdelijke veiligheidszones instellen waar de politie verdergaande ‘stop and search’ bevoegdheden heeft.[10]

In dit rapport van 17 december 2014 wordt vervolgens stilgestaan bij het noodrechtbeleid dat door Nederlandse gemeenten tijdens de Nuclear Security Summit (NSS) van maart 2014 wordt gevoerd. Dit beleid was als volgt vormgegeven.

Verschillende Nederlandse gemeenten, waaronder Amsterdam en Den Haag, vaardigden op grond van artikel 176 Gemw een noodverordening uit om ordeverstoringen tijdens de NSS te voorkomen.[11] In deze noodverordening wordt het algemene publiek de toegang tot bepaalde aangewezen gebieden ontzegd. Bovendien is demonstreren in deze gebieden niet toegestaan, zo stelt de Notitie Beleidsuitgangspunten en Tolerantiegrenzen, Overheidsoptreden en Handhaven NSS-2014.

De Notitie bepaalt verder: (1) op grond van de Wet openbare manifestaties is er aanleiding om terughoudend om te gaan met het recht om te demonstreren in de veiligheidsring rondom de gebieden die zijn afgesloten voor het algemene publiek; (2) demonstraties rond de NSS krijgen een door de burgemeester vooraf vastgestelde locatie toegewezen en dienen een statisch karakter te hebben; (3) demonstratieve optochten, demonstraties met een permanent karakter (zoals met overnachtingen, al dan niet in tenten) en demonstraties die niet (tijdig) worden aangemeld worden in beginsel niet toegestaan.[12]

Het in de Notitie bepaalde beleid staat op gespannen voet met wat de burgemeester van Den Haag met betrekking tot de door hem uitgevaardigde NSS-noodverordening opmerkt: ‘In de verordening is niets opgenomen over demonstraties omdat daarvoor het reguliere beleid van toepassing is. Den Haag is immers dé demonstratiestad. Ook tijdens de NSS wordt voor het houden van demonstraties ruimte geboden.’[13] Desalniettemin lijkt de burgemeester het beleid van de Notitie als uitgangspunt te nemen; hij wijst demonstratielocaties aan en laat demonstraties niet toe in de aangewezen veiligheidsgebieden, bovendien legt hij alle demonstraties de beperking op dat zij enkel statisch mogen plaatsvinden.[14]

De OSCE/ODIHR laat zich kritisch uit over het tijdens de NSS gehanteerde demonstratiebeleid:

> ‘Regarding the NSS-related protests in The Hague, although there can be legitimate security considerations that have to be taken into account when regulating and facilitating assemblies during summits, these should not be used to justify disproportionate interference with the freedom of peaceful assembly and, specifically, the ability of assembly participants to convey a message to their intended target audience. The blanket ban that was introduced on mobile assemblies and the limitation of the location of assemblies to Malieveld failed to take into account the individual circumstances of each assembly, and therefore give rise to concerns about the proportionality of restrictions imposed.

[10] OSCE/ODIHR 2014, p. 23.

[11] OSCE/ODIHR 2014, p. 23; ‘Noodverordening NSS Amsterdam 2014’ van 19 maart 2014, uitgegeven door de burgemeester van Amsterdam, die geldt van 20 maart 2014 tot en met 26 maart 2014, te raadplegen via www.gemeente.nu; ‘Verordening ter handhaving van de openbare orde en ter voorkoming van gevaar (NSS 2014)’ van 5 februari 2014, uitgegeven door de burgemeester van Den Haag, die geldt van 22 maart 2014 tot 25 maart 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

[12] OSCE/ODIHR 2014, p. 23-24 en 39; ‘Notitie Beleidsuitgangspunten en Tolerantiegrenzen, Overheidsoptreden en Handhaven NSS-2014’, vastgesteld door de Projectgroep Veiligheid NSS met input van het Openbaar Ministerie, te raadplegen via www.burojansen.nl van Buro Jansen & Janssen onder het artikel ‘Overheid ontmoedigde het protest rondom NSS-top’ van 25 maart 2015.

[13] Zie de brief ‘NSS-verordening ex artikel 176 Gemeentewet (BSD/2014/110 – RIS 270043)’ van 6 februari 2014 van de burgemeester van Den Haag, te raadplegen via www.denhaag.nl.

[14] Zie voor meer informatie de door Buro Jansen & Janssen opgevraagde stukken, te raadplegen via www.burojansen.nl onder het artikel ‘Overheid ontmoedigde het protest rondom NSS-top’ van 25 maart 2015.

The location selected by the authorities was not within sight and sound of the intended audience and therefore ill-suited for the purpose of the assemblies.'[15]

3.4 Samenvatting

Zowel het EVRM als het IVBPR kennen een noodtoestandregeling op grond waarvan verdragsstaten mogen afwijken van de verplichtingen van onder meer de vergadervrijheidsartikelen 11 EVRM respectievelijk 21 IVBPR. Er moet dan wel sprake zijn van een noodtoestand in de zin van een oorlog of een andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt.

Als er geen sprake is van een noodtoestand in verdragsrechtelijke zin, dan moet een beperking van het recht op vreedzame vergadering vanzelfsprekend voldoen aan de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM respectievelijk artikel 21 IVBPR daaraan stelt. Een tijdelijk algeheel demonstratieverbod dat wordt uitgevaardigd ten tijde van (uitzonderlijk) gespannen situaties kan aan die eisen voldoen volgens de rechtspraak van het EHRM.

De OVSE/ODIHR uit kritiek op het beleid dat Nederlandse gemeenten hanteren tijdens de NSS in maart 2014. Door algemene demonstratiebeperkingen en -verboden op te leggen die hun grondslag vinden in noodverordeningen ex artikel 176 Gemw, en door demonstraties niet zelfstandig op hun eigen merites te beoordelen, lijkt er disproportioneel te zijn gehandeld.

4 Integrale verboden naar tijd in het Nederlandse recht

4.1 Wet openbare manifestaties

De Wet openbare manifestaties verleent de burgemeester geen bijzondere bevoegdheden voor noodsituaties. Zoals in het vorige hoofdstuk van deze evaluatie reeds ter sprake is gekomen, biedt de Wet openbare manifestaties de burgemeester ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen enkel de bevoegdheid om voorschriften en beperkingen te stellen en om een verbod, aanwijzingen of een beëindigingsopdracht te geven. Deze beperkende bevoegdheden ex artikelen 5-7 Wom mag hij ingevolge artikel 2 Wom slechts aanwenden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding van wanordelijkheden. Voor manifestaties op andere dan openbare plaatsen zijn de bevoegdheden die de burgemeester toekomen beperkter.

De Wet openbare manifestaties verleent de burgemeester geen expliciete bevoegdheid om integrale verboden naar tijd uit te vaardigen. Immers, de genoemde Wom-bevoegdheden van de burgemeester zijn zodanig geformuleerd dat de burgemeester iedere betoging zelfstandig op haar eigen merites dient te beoordelen.[16]

Voordat we ingaan op de vraag hoeveel ruimte het Nederlandse gemeentelijke noodrecht laat aan verdergaande manifestatiebeperkingen en -verboden, staan wij hieronder eerst kort stil bij het staatsnoodrecht hier te lande.

[15] OSCE/ODIHR 2014, p. 41.
[16] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 21; Loof 2007.

4.2 Staatsnoodrecht

4.2.1 Grondwet

Artikel 103 lid 1 Gw bepaalt dat de formele wetgever mag vaststellen in welke gevallen ter handhaving van de uit- en inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. Ingevolge lid 2 mag daarbij worden afgeweken van onder meer de grondrechten geregeld in artikel 9 Gw en artikel 6 Gw, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft.[17]

4.2.2 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden

De wetgever heeft artikel 103 Gw aangegrepen om in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) noodrechtbepalingen op te nemen. Artikel 1 lid 1 Cwu bepaalt dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand kan worden afgekondigd. Van buitengewone omstandigheden is volgens Brainich von Brainich Felth sprake als '(1) een vitaal belang wordt bedreigd, en (2) de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om die dreiging aan te pakken'.[18]

Indien de regering ertoe overgaat de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand af te kondigen, kunnen allerlei noodmaatregelen worden doorgevoerd. Die noodmaatregelen worden onder meer genoemd in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg).

4.2.3 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag

Artikel 11 lid 1 Wbbbg bepaalt: 'De burgemeester is bevoegd te bepalen dat geen samenkomsten of vergaderingen op openbare plaatsen, geen samenkomsten of vergaderingen van meer dan tien personen op andere dan openbare plaatsen of geen betogingen zullen worden gehouden dan met zijn schriftelijke vergunning.' Aan de vergunning kunnen ingevolge lid 2 beperkingen en voorschriften worden verbonden. Een samenkomst, vergadering of betoging gaat, ook indien voor het houden daarvan vergunning is gegeven, terstond uiteen op door of namens de burgemeester gedane vordering, aldus lid 3. Volgens lid 4 zijn de leden 1-3 niet van toepassing op samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op andere dan openbare plaatsen.

Van de bevoegdheid ex artikel 11 Wbbbg kan de burgemeester vanzelfsprekend niet zomaar gebruikmaken. Artikel 1 lid 1 Wbbbg bepaalt dat dit enkel kan indien artikel 11 Wbbbg op voordracht van de minister-president in werking is gesteld bij koninklijk besluit omdat buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken.

[17] Zie hierover ook Brainich von Brainich Felth 2004, p. 41.
[18] Brainich von Brainich Felth 2004, p. 21.

4.3 Gemeentelijk noodrecht

4.3.1 Artikel 175 Gemeentewet

Op grond van artikel 175 lid 1 Gemw is de burgemeester bevoegd om bij ernstige wanordelijkheden of een ramp dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een noodbevel te geven. Het noodbevel moet dienen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. De burgemeester mag blijkens de tekst van artikel 175 Gemw bij gebruikmaking van het noodbevel afwijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften.

Er moet sprake zijn van niet-voorziene actuele en concrete (dreigende) ernstige wanordelijkheden. Het gaat om een betrekkelijk strenge eis. De raad mag de burgemeester niet door verwijtbare passiviteit in een situatie brengen waarin hij slechts met behulp van deze noodbevoegdheid kan optreden. Dit is expliciet vastgesteld in een zaak waarin de Amsterdamse burgemeester de noodbevelsbevoegdheid inzette tegen drugsoverlast. Nadat de Afdeling bestuursrechtspraak die inzet lange tijd ‘gedoogde’, stelde zij zich in de uitspraak Olivieira in 1996 veel strenger op,[19] nadat ook de Hoge Raad serieuze vraagtekens bij deze praktijk zette.[20] Sindsdien is duidelijk dat de bevoegdheid niet langdurig en structureel gebruikt mag worden voor de aanpak van een problematiek die ook kan worden bestreden met een reguliere bevoegdheid.[21] Die opvatting wordt bevestigd in de zaak Landvreugd.[22]

Voor deze strenge eis bestaan goede redenen. Een ervan is dat het democratisch gehalte van de maatregelen op basis van een dergelijke bevoegdheid gering is. De inhoud van de ordemaatregel wordt immers geheel en al door de burgemeester bepaald. Uit de eis dat een algemeen verbindend voorschrift – noodbevelen nemen dat karakter in de praktijk niet zelden aan – democratisch gelegitimeerd dient te zijn, vloeit voort dat het gebruik van een regulier instrument voorrang verdient boven dat van een bevelsbevoegdheid.[23] Indien er geen sprake is van een noodsituatie, dan is er geen enkele reden om de burgemeester toe te staan een door hem zelf bedachte, ingrijpende maatregel op te leggen en hierbij af te wijken van bestaande democratisch veel sterker gelegitimeerde wet- en regelgeving,[24]

Ten tweede beperkt een bevel nog wel eens mensenrechten, zoals de bewegingsvrijheid die wordt beschermd door artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM. Beperking van dit recht is volgens artikel 2 lid 3 van dit Protocol toegelaten indien dit ‘noodzakelijk is in een democratische rechtsorde’. Dat dit het geval is, kan men moeilijk volhouden indien jaren achtereen gebruik wordt gemaakt van een maatregel waarvan de democratische legitimatie veel zwakker is dan een raadsverordening. In de zojuist genoemde zaak Olivieira speelt dat de burgemeester van Amsterdam jarenlang de noodbevelsbevoegdheid inzette om een en hetzelfde probleem aan te pakken: druggerelateerde overlast. Het EHRM omzeilt de klip van ‘noodzakelijk in een democratische rechtsorde’ door niet hieraan te toetsen, maar aan de in het vierde lid ruimer omschreven grond: ‘justified in the public interest in a democratic society’. Van een ‘pressing social need’ hoeft in dit geval geen sprake te zijn. Het Hof toetst uitsluitend of de inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid niet disproportioneel is. Van onevenredigheid tussen de be-

---

[19] ABRvS 14 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6359, *JB* 1996, 169, m.nt. BvM.
[20] HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0431, *NJ* 1996, 514.
[21] Volgens Van der Meulen (1993, p. 190) vloeit deze eis voort uit het ‘criterium van spoedeisendheid’: ‘Indien een situatie geen onmiddellijk ingrijpen vereist, zal doorgaans de mogelijkheid bestaan voor voldoende gewone middelen te zorgen. In een dergelijk geval moet de eis gelden dat de mogelijkheid ontbreekt ervoor te zorgen dat voldoende gewone middelen aanwezig zullen zijn.’
[22] ABRvS 19 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6426, *AB* 1997, 79, m.nt. F.C.M.A. de Michiels.
[23] Zie bijvoorbeeld Dölle & Elzinga 2004, o.a. p. 424 en Wierenga 2012. Zie over de verhouding tussen de last onder bestuursdwang en het noodbevel: Ruigrok 2012.
[24] ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441.

perking en het doel van de maatregel is in Straatsburg niet snel sprake als het om een onderwerp betreffende ‘public safety’ gaat.

Een derde reden waarom de burgemeester terughoudend met een bevelsbevoegdheid dient om te gaan, is dat de bevelen op zeer gespannen voet staan met de voorzienbaarheidseis zoals die uit het EVRM voortvloeit. In de Olivieira-zaak neemt de kleinst mogelijke meerderheid binnen het Europese Hof aan dat de nationale wettelijke regeling inzake het noodbevel de kwaliteitstoets van de voorzienbaarheid kan doorstaan.[25]

Als bijzondere toepassingsvoorwaarde eist artikel 175 lid 1 Gemw dat er sprake is van rampen, oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. In de wetgeschiedenis is door de regering gesteld dat noodbevoegdheden slechts kunnen worden toegepast in ‘extreme omstandigheden’.[26] Het noodbevel wordt echter in de praktijk met een zodanige regelmaat uit de kast getrokken dat moeilijk vol te houden is dat het altijd om extreme situaties gaat. Het toepassingscriterium in de bepaling zelf is ‘ernstige wanordelijkheden’. We zullen daarom eerst eens analyseren wat hieronder dient te worden verstaan.

Bij wanordelijkheden denken we primair aan grootschalige onlusten en rellen waarbij een groot aantal personen over de schreef gaat. Situaties waarin wanordelijkheden ontstaan ten gevolge van individueel optreden, laten zich overigens wel degelijk bedenken. We hoeven slechts het schietincident van 2011 in het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn in herinnering te roepen.[27] ‘Ernstige wanordelijkheden’ is een minder ruim begrip dan ‘verstoring van de openbare orde’ in art. 172 lid 3 Gemeentewet.[28] Althans, dit is de reden waarom de grondwetgever in artikel 9 lid 2 Grondwet in verband met de mogelijke beperkingen van het recht tot betoging niet het begrip openbare orde, maar wanordelijkheden gebruikt. Daarom zullen we voor het onderscheid tussen beide begrippen aansluiting zoeken bij de daar door de (grond)wetgever gehanteerde uitleg; er is geen aanleiding om te vooronderstellen dat de terminologie in dit kader anders uitgelegd zou moeten worden.

De wet mag regels stellen ter beperking van de vrijheid van vergadering en betoging onder meer ‘ter voorkoming van wanordelijkheden’.[29] Bewust is deze beperkingsgrond gekozen boven die van ‘ter handhaving van de openbare orde’. De keuze voor dit laatste begrip zou volgens de regering een aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en daarmee een verzwakking van het grondrecht inhouden. ‘Het begrip openbare orde is er een, dat zich bijzonder ruim laat uitleggen. Nagenoeg alle beleidsdoeleinden laten zich eronder brengen. (…) Hantering van een begrip als wanordelijkheden is veel duidelijker en verdient (…) naar onze mening de voorkeur.’[30]

Wanneer sprake is van een wanordelijkheid wordt tot op zekere hoogte beïnvloed door de context waarbinnen het begrip moet worden toegepast, blijkt uit de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties. ‘Of bijvoorbeeld een samenstel van (ver-

---

[25] Verboden stadsdelen en de bewegingsvrijheid, EHRM 2 juni 2002, appl. nr. 33129/96 (Oliviera/Nederland), *NJCM-Bulletin* 2003, 28-2, p. 151-159, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.
[26] Zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150.
[27] Een minder ernstige wanordelijkheid werd veroorzaakt door de ‘damschreeuwer’. Hij slaakte tijdens de dodenherdenking van 2010 een lange en luide kreet, waardoor grote paniek ontstond onder de duizenden aanwezigen, met tientallen gewonden als gevolg. Een aantal mensen liep botbreuken op. Hij werd in eerste instantie vervolgd ter zake van het verstoren van de openbare orde dat in de Amsterdamse APV verboden wordt.
[28] Zie bijvoorbeeld HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *AB* 2007, 131, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.
[29] Deze beperkingsgrond komen we overigens ook tegen in artikel 6 lid 2 Grondwet waarin de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging wordt beschermd.
[30] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90.

wachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van 'wanordelijkheden' kan worden gesproken, hangt niet uitsluitend af van de aard van die gedragingen.(…).'[31]

Overlast die gepaard gaat met het oprichten van een permanent tentenkamp van de Occupy-beweging bijvoorbeeld, kan een verstoring van de openbare orde inhouden. Het verbieden van een dergelijke demonstatie om louter die reden is echter onmogelijk, nu het criterium hiervoor 'vrees voor wanordelijkheden' is. De rechter paste dit criterium bijvoorbeeld correct toe in een zaak waarin zich in en rondom een tentenkamp enkele incidenten hebben voorgedaan.[32] De Utrechtse voorzieningenrechter oordeelt dat een verbod pas gerechtvaardigd is in geval van een niet aflatende stroom incidenten rondom het tentenkamp die uitstijgen boven de te verwachten overlast en hinder van het (nacht)leven in de binnenstad.[33]

Bij het noodbevel moet het zelfs gaan om *ernstige* wanordelijkheden. Dat is een strengere eis dan wanordelijkheden in de Wet openbare manifestaties. In de praktijk hanteert de burgemeester echter lang niet altijd een scherp onderscheid tussen ernstige wanordelijkheden en wanordelijkheden en worden ernstige wanordelijkheden zelfs op een hoop gegooid met verstoring van de openbare orde. Dit wordt mede veroorzaakt door de omstandigheid dat de burgemeester de bevoegdheid al kan inzetten bij ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden,[34] ondanks dat de burgemeester die vrees wel dient te objectiveren.[35]

De grenzen van de inhoud van het noodbevel zijn ruim; er mag worden afgeweken van de wet. In de praktijk gebeurt dit ook. Zo werden campinghouders bij noodbevel verplicht meer kampeerders op hun camping toe te laten dan de Kampeerwet toestond. Burgemeesters van gemeenten in Zeeland gaven deze – met die formele wet strijdige – bevelen vanwege de enorme toestroom van vakantiegangers. Zij vreesden ordeproblemen met wildkampeerders.[36] In een noodbevel mag echter niet worden afgeweken van de Grondwet. Maar wat precies moet worden verstaan onder afwijken van de Grondwet is niet geheel duidelijk. Het wil in ieder geval niet zeggen dat elke beperking van een grondrecht als een afwijken moet worden gekwalificeerd.

4.3.2 Artikel 176 Gemeentewet

Met als doel de onmiddellijke handhaving van de openbare orde te faciliteren, heeft de wetgever aan de burgemeester een noodbevelsbevoegdheid toegekend met behulp waarvan de burgemeester onder strikte voorwaarden de inhoud van het recht tijdelijk kan wijzigen voor personen tot wie die bevelen zich richten. In artikel 176 Gemw wordt in het verlengde hiervan ook aan de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan de bevoegdheid toegekend om ter handhaving van de openbare orde bij (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden zuivere algemeen verbindend voorschriften uit te vaardigen.

Voor de toepassing van de noodverordening gelden in beginsel dezelfde voorwaarden als voor het noodbevel: algemene eisen die samen hangen met de aard van de bevoegdheid en bijzondere eisen die voortvloeien uit artikel 176 juncto artikel 175 Gemw.

---

[31] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.
[32] Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402, r.o. 4 en 6.2; Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006, r.o. 8-9; Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 10-13.
[33] Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734, r.o. 11.
[34] Dölle & Elzinga 2004, p. 415.
[35] Hennekens 2013, p. 78.
[36] De Jong, Kummeling & Burkens 1994, p. 76-79.

Eerst aandacht voor de algemene eisen. Beide noodbevoegdheden kunnen toegepast worden ter handhaving van de openbare orde bij rampen en ernstige wanordelijkheden alsook bij een actuele en concrete (ernstige) dreiging hiervan.[37]

De noodverordening dient net als een noodbevel een onverwijlde reactie op ernstige (dreigende) wanordelijkheden te zijn. Welke eisen precies aan onverwijld moeten worden gesteld, is in abstracto moeilijk te bepalen. Een noodverordening die echter al maanden voorafgaand aan een bepaald evenement klaarligt of ieder jaar weer voor hetzelfde geval uit de kast gehaald wordt, roept in dit licht sterk de vraag op welke van de daarin geregelde voorschriften thuishoren in een voor reguliere situaties bedoelde raadsverordening.[38]

De noodverordeningbevoegdheid wordt ingezet in zeer uiteenlopende situaties; bijvoorbeeld bij een bezoek van ons staatshoofd, bij topontmoetingen van politici en bij voetbalwedstrijden.[39] Die situaties voldoen ogenschijnlijk niet altijd aan het vereiste dat de dreigende verstoring plotseling en onvoorzienbaar is. Een reden om dan toch gebruik te maken van de noodverordeningbevoegdheid, is vaak dat in deze voorschriften van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften mag worden afgeweken.[40]

De burgemeester mag in een noodverordening niet afwijken van bij de Grondwet gestelde voorschriften. Wij schreven over het licht problematische karakter van dit leerstuk al in de paragraaf over het noodbevel. We zien in de praktijk echter dat met regelmaat noodverordeningen opduiken waarin het recht op privacy zoals beschermd in artikel 10 Gw wordt beperkt.[41] Die inbreuk op dit grondrecht is bepaald niet onomstreden.[42] In de schaarse jurisprudentie op dit terrein staat de rechter het niet toe.[43] De burgemeester kan derhalve in een noodverordening niet de bevoegdheid voor de politie opnemen tot preventief fouilleren, laat staan om dit in woningen te doen.[44]

De uitoefening van de noodverordeningbevoegdheid is – anders dan de bevelsbevoegdheid – wel onderhevig aan bijzonder bestuurlijk toezicht van de gemeenteraad en de commissaris van de Koning. De raad dient een noodverordening in de eerst volgende raadsverordening te bekrachtigen.[45]

---

[37] Zie artikel 176 lid 1 juncto artikel 175 lid 1 Gemw. Het doel van een noodbevel of noodverordening mag niet zijn om te straffen; zie: Vz. ARRvS 31 juli 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2789, *AB* 1990, 315. Zie hierover ook De Jong 2000, p. 50-51.

[38] Zo werd in Amsterdam enkele jaren achtereen nagenoeg dezelfde noodverordening gebruikt ter gelegenheid van de jaarlijkse Dodenherdenking op de Dam. De noodverordening met nadere (veiligheids)maatregelen die werd afgekondigd voor de Nuclear Security Summit van maart 2014 bijvoorbeeld, werd door de waarnemend burgemeester van Noordwijk bijna twee weken voorafgaand aan de top reeds ondertekend en bekendgemaakt.

[39] Over de inzet van noodrecht ter beveiliging van het staatshoofd, zie Wierenga 2012. Bij een Eurotop, zie De Jong 1997, p. 17-19. Rondom voetbalwedstrijden, zie Wierenga 2013.

[40] Wierenga 2012.

[41] Denk bijvoorbeeld aan een regeling voor preventief fouilleren om brandstichting door een pyromaan te voorkomen (gemeente Oldambt, oktober 2012) of het verbod om zich op het eigen balkon te bevinden en de verplichting om deuren en ramen van de woning gesloten te houden, bijvoorbeeld tijdens de staatsbegrafenis van prinses Juliana (gemeente Delft, maart 2004).

[42] Zie over deze discussie bijvoorbeeld Dölle en Elzinga 2004, p. 434-435; zie ook Hennekens 2013, p. 70-71; zie ook Meijer 1987.

[43] Rb. Roermond (pol.r.) 24 maart 2003, ECLI:NL:RBROE:2003:AF6148, *JB* 2003, 132.

[44] In de noodverordeningen die ter gelegenheid van Koninklijk bezoek worden afgekondigd is sinds 2010 een bepaling opgenomen waarin de mogelijkheid tot preventief fouilleren in een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b Gemw wordt uitgebreid tot in woningen. Zie bijvoorbeeld artikel 14 Koningsdagverordening Graft-De Rijp 2014, te raadplegen via www.graftderijp.nl.

[45] Zie artikel 176 lid 3 en lid 6 Gemw. De enige keer dat een gemeenteraad weigerde een noodverordening te bekrachtigen, was in 2006 in de gemeente Onderbanken. In de raad bestond de nodige onvrede over het besluit van de Minister van Defensie tot de kap van bomen in de Schinveldse bossen met als doel Awacs-vliegtuigen van de NAVO in staat te stellen veiliger te landen. De noodverordening verbood het betogers zich te verschansen in de te kappen bomen. De commissaris van de Koning bekrachtigde de noodverordening in administratief beroep alsnog. Zie ook ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9833.

Een noodverordening dient de zich actueel en concreet aandienende ernstige wanordelijkheden onverwijld aan te pakken en mag niet langer van kracht zijn dan strikt nodig is.[46] Volgens artikel 175 lid 1 Gemw kan de burgemeester de noodbevelen geven die hij 'nodig acht'. De in een noodverordening te geven voorschriften moeten volgens artikel 176 lid 1 Gemw 'nodig zijn'. Waarom de wetgever dit onderscheid maakt, wordt in de wetsgeschiedenis niet helder.[47] Het leidt niet tot een verschil in rechterlijke toetsing. Of de inhoud van een noodverordening noodzakelijk – proportioneel – is, kan de rechter vol toetsen. Hij doet dit echter niet. Hierbij speelt mee dat op het moment dat de rechter zich hierover buigt in een strafprocedure, het democratische gelegitimeerde orgaan gemeenteraad zich doorgaans al lang over de noodzakelijkheid van de noodverordening heeft uitgesproken.[48]

4.4 Regering

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties geeft de regering te kennen dat de burgemeester naast zijn Wom-bevoegdheden mag gebruikmaken van zijn gemeentewettelijke noodbevoegdheden om gedrag van manifestanten te reguleren. De regering stelt in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties:

> 'Evenmin is voorzien in bijzondere bepalingen voor de noodsituaties waarop de artikelen 219 en 220 gemeentewet [de huidige artikelen 175 en 176 Gemw] doelen. Ten aanzien van de verhouding tussen die bepalingen en het onderhavige wetsvoorstel merken wij het volgende op. Dit voorstel creëert een adequaat en duidelijk stelsel van bevoegdheden voor de regulering van manifestaties in normale omstandigheden. De Wet openbare manifestaties laat echter de mogelijkheid tot toepassing van bepaalde noodbevoegdheden onverlet. Er blijven situaties denkbaar, waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn dan deze wet mogelijk maakt (bijvoorbeeld een verbod van toegang tot bepaalde openbare plaatsen of zelfs een tijdelijk algemeen verbod in een zeer gespannen situatie).'[49]

Ook bij de totstandkoming van de Gemeentewetherziening van 1992 stelt de regering dat bij grondwettelijk beschermde manifestaties de burgemeester bevoegd is om naast zijn Wom-bevoegdheden gebruik te maken van de noodbevoegdheden ex artikel 175 (noodbevel) en artikel 176 (noodverordening). De grondwettelijke basis hiervoor is niet gelegen in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van lid 1 van de artikelen 6 en 9 Gw – zij staat delegatie immers niet toe –, maar in de doelcriteria van lid 2. Om die reden mag de burgemeester krachtens de artikelen 175 en 176 Gemw enkel beperkingen stellen aan samenkomsten ter belijdenis van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen voor zover deze beperkingen noodzakelijk zijn ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Daaruit volgt volgens de regering dat de burgemeester krachtens de artikelen 175 en 176 Gemw manifestaties niet mag verbieden wegens hun inhoud.[50]

De noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw liggen volgens de regering in het verlengde van de bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Wet openbare manifestaties

[46] Zie artikel 176 lid 7 Gemw.
[47] Dölle en Elzinga 2004, p. 242 met verwijzing naar *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 10, p. 211.
[48] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150. Zie artikel 176 lid 3 tot en met 5 Gemw inzake de bekrachtigingsprocedure.
[49] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10; zie ook *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2237.
[50] *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 96-99.

toekomen. Zo kunnen noodbevoegdheden bijvoorbeeld worden ingezet om in bepaalde delen van de gemeente of zo nodig in de gehele gemeente, gedurende een bepaalde tijd, een betogingsverbod uit te vaardigen.[51] Onder meer uit deze overweging van de regering blijkt dat noodbevoegdheden niet mogen worden ingezet als de Wet openbare manifestaties voldoende mogelijkheden biedt.[52]

De bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 Gemw kan niet worden gebruikt met betrekking tot door artikelen 6 en 9 Gw beschermde manifestaties.[53]

4.5 Rechtspraktijk – noodbevelen bij betogingen

In de rechtspraktijk zien we dat burgemeesters gemeentewettelijke noodbevoegdheden gebruiken om gedrag van manifestanten te reguleren, niet alleen bij manifestaties op openbare plaatsen, maar ook bij manifestaties op andere dan openbare plaatsen.

4.5.1 Inzet noodbevoegdheden op andere dan openbare plaatsen

Een voorbeeld van een geval waarin de burgemeester zijn noodbevoegdheid inzet ten aanzien van een manifestatie op een andere dan openbare plaats, vinden we terug in een Afdelingsuitspraak van 1993. In deze zaak oordeelt de rechter een noodbevel inhoudende een verbod voor extreemrechtse partijen om een persconferentie in een woning te organiseren gerechtvaardigd, omdat de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties geen preventieve maatregelen kan treffen ten aanzien van manifestaties in woningen en op andere dan openbare plaatsen. Kennelijk gaat de Afdeling er net als de regering van uit dat de burgemeester enkel van een noodbevoegdheid mag gebruikmaken als de hem toekomende Wom-bevoegdheden geen soelaas bieden.[54]

4.5.2 Inzet noodbevoegdheden op openbare plaatsen

Burgemeesters maken met enige regelmaat gebruik van hun noodbevoegdheden ten aanzien van betogingen op openbare plaatsen. De maatregelen die burgemeesters daarbij nemen zijn uiteenlopend van aard. Wij onderscheiden drie categorieën. Burgemeesters zetten noodbevoegdheden in om (1) een specifieke betoging te beschermen tegen ‘hostile audience’, (2) een specifieke betoging te beperken, te verbieden of te beëindigen, (3) alle betogingen tijdelijk te beperken, te verbieden of te beëindigen.

Beschermen tegen ‘hostile audience’

Burgemeesters zetten hun noodbevoegdheden soms in om heel specifiek bepaalde betogingen te beschermen tegen – mogelijk gewelddadige – tegenbetogingen en -acties. Zo bepaalt de

---

[51] *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 101.

[52] Zie punt 2 van de annotatie van H.P.J.A.M. Hennekens onder ABRvS 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2746, *Gst.* 1990, 8; zie ook punt 2 van de annotatie van A.E. Schilder onder Vz. ARRvS 1 juni 1989, *AB* 1989, 499.

[53] *Kamerstukken I* 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 16-17; zie ook Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 363.

[54] ARRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, *AB* 1994, 242, m.nt. R.M. van Marle; zie ook Brouwer & Schilder 2013, (T&C OO&V), artikel 8 Wom, aant. 1a; voor andere gevallen waarin noodverordeningen worden gebruikt om manifestaties op andere dan openbare plaatsen preventief te verbieden, zie Loof 2008, p. 93-94.

burgemeester van de gemeente Vlagtwedde in een noodverordening dat het op 5 juni 2005 verboden is in de gemeente Vlagtwedde een betoging als bedoeld in de Wet openbare manifestaties te houden, maar dat dit verbod niet geldt voor de betoging zoals gemeld door de Socialistische Partij (SP), afdeling Stadskanaal-Vlagtwedde. De SP-betoging krijgt enkele beperkingen opgelegd: de demonstratie moet worden begeleid door personen van de organisatie die herkenbaar zijn aan bijvoorbeeld een bies op de mouw of het dragen van fluoriserende hesjes, verder moeten de organisatoren voor, tijdens en na de betoging telefonisch bereikbaar zijn voor de politie. De burgemeester besluit hiertoe omdat hij ernstig rekening houdt met de mogelijkheid dat er aanhangers van andere groeperingen dan door de organisatoren beoogd op de betoging zullen afkomen met geen ander doel dan de openbare orde te verstoren.

Op vergelijkbare wijze worden aangemelde betogingen van de extreemrechtse politieke partij Nederlandse Volks-Unie (NVU) beschermd.

Zo vaardigt de burgemeester van de gemeente Venlo in juni 2010 een noodverordening uit waarin hij verbiedt om, met het kennelijke doel om de openbare orde te verstoren of om de aangemelde NVU-betoging te verstoren dan wel te beletten, sitdown-blokkades te houden.[55] Saillant detail is dat de burgemeester hiertoe pas overgaat, nadat de rechter een preventief verbod van de burgemeester op de NVU-betoging onrechtmatig oordeelt.[56]

In mei 2011 bepaalt de burgemeester van de gemeente Enschede eveneens in een noodverordening dat een ieder die zich in het gebied rondom een door NVU te houden betoging bevindt en bijvoorbeeld door zit-acties of uitlatingen de openbare orde verstoort of een gevaar op escalatie vergroot, verplicht is zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen.[57]

En in september 2011 vaardigt de burgemeester van de gemeente Helmond een noodverordening uit op grond waarvan het een ieder verboden is te betogen op het grondgebied van de gemeente, uitgezonderd de organisator en de demonstranten van een door de NVU kennisgegeven betoging.[58]

Specifieke betoging beperken, verbieden of beëindigen

De burgemeester van de gemeente Vlagtwedde beëindigt in 2012 een demonstratief kampement van uitgeprocedeerde asielzoekers door middel van een noodverordening ex artikel 176 Gemw, omdat er sprake zou zijn van acuut brandgevaar met grote risico’s.[59] De Rechtbank Groningen oordeelt het noodbevel – volgens de rechter kan het besluit gezien het vergaande karakter uitsluitend zijn gebaseerd op artikel 175 Gemw – disproportioneel en daarmee onrechtmatig omdat de omstandigheden in casu de inzet van een zodanig zwaar middel niet rechtvaardigden. De burgemeester had het brandgevaar volgens de rechter ook weg kunnen nemen door andere, minder vergaande maatregelen te nemen.[60]

Een ander voorbeeld van een noodbevoegdheid die wordt ingezet om een manifestatie te beëindigen is de noodverordening van de burgemeester van de gemeente Onderbanken. Daarin bepaalt de burgemeesters dat actievoerders die zich in de Schinveldse bossen bevinden om

---

[55] Zie ‘Noodverordening’ van 11 juni 2010 van de burgemeester van de gemeente Venlo, opgevraagd bij de gemeente Venlo.

[56] Rb. Roermond (vzr.) 10 juni 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:BM7394.

[57] Zie ‘Noodverordening 27-28 mei 2011’ van 25 mei 2011 van de burgemeester van de gemeente Enschede, te raadplegen via www.enschede.nl.

[58] ‘Noodverordening Helmond 2011’ van 29 september 2011 van de burgemeester van de gemeente Helmond, te raadplegen via www.helmond.nl.

[59] Zie ‘Noodverordening’ van 23 mei 2012 van de burgemeester van de gemeente Vlagtwedde, te raadplegen via www.vlagtwedde.nl.

[60] Rb. Groningen (vzr.) 24 mei 2012,l ECLI:NL:RBGRO:2012:BW6584, *JG* 2012, 6, m.nt. A.J. Wierenga; zie ook Wierenga & Brouwer 2012.

zich te verzetten tegen de kap van deze bossen, zich uit deze bossen moeten verwijderen.[61] De actievoerders weigeren gevolg te geven aan de noodverordening en aan verwijderbevelen. De politierechter van de Rechtbank Maastricht oordeelt de noodverordening geldig, maar legt de actievoerders alleen voorwaardelijke geldboetes op, aangezien de actievoerders met hun actie een vreedzame daad hebben willen stellen en zij zich niet hebben verzet toen zij uit het bos werden verwijderd.[62]

Een derde voorbeeld betreft een door de burgemeester van de gemeente Schagen uitgegeven noodbevel ten behoeve van een excursie op 25 maart 2014 naar de hogefluxreactor in Petten in het kader van de Nuclear Security Summit 2014. De burgemeester heeft het noodbevel uitgevaardigd naar aanleiding van een AIVD-bericht van 24 maart 2014 waarin de vrees werd geuit dat actievoerders de excursie zouden verstoren. De burgemeester beveelt dat de excursie ongehinderd doorgang moet kunnen vinden en in geen enkele vorm mag worden gehinderd, verstoord of anderszins mag worden beïnvloed. Al degenen die geen gehoor geven aan het bevel, zijn verplicht om zich op eerste aanzegging van de politie te verwijderen en verwijderd te houden uit de nabijheid van Petten en uit een straal van 10 kilometer rondom Petten.[63] Een aantal actievoerders voeren op 25 maart 2014 vreedzaam actie in de omgeving van de toegangspoort van de reactor. Op grond van het noodbevel sommeert de politie de actievoerders zich te verwijderen. Zij geven daaraan geen gevolg. Een aantal van hen wordt vervolgens aangehouden.

De strafrechter van de Rechtbank Noord-Holland oordeelt het noodbevel onrechtmatig omdat er geen sprake was van een verstoring van de openbare orde of een dreiging daarvan, maar enkel van een demonstratie waarbij, zoals niet ongebruikelijk is, spandoeken werden meegevoerd en leuzen werden geroepen. Er bestond zodoende geen grond voor het inzetten van een vergaand middel als het noodbevel. Verder overweegt de rechter: ‘Daarbij komt dat uit het proces-verbaal blijkt dat een niet onaanzienlijk aantal politiemensen ter plaatse was, waardoor de situatie voldoende adequaat tegemoet kon worden getreden zonder dat het verdachte en haar medestanders onmogelijk werd gemaakt om hun grondrecht om te betogen uit te oefenen.’[64]

Alle betogingen beperken, verbieden of beëindigen

Burgemeesters maken verder gebruik van hun noodbevoegdheden om tijdelijk alle demonstraties dezelfde beperkingen op te leggen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in de gemeente Harderwijk, waar een rechtsextremistische groepering kort na de moord op Pim Fortuyn in mei 2002 wil demonsteren tegen linksextremisme. Onder meer vanwege de kans op tegendemonstraties vreest de burgemeester voor ernstige wanordelijkheden en besluit hij tot het uitvaardigen van een noodverordening ex artikel 176 Gemw. De burgemeester verbiedt daarin een ieder deel te nemen aan een demonstratie waarvan geen kennis is gegeven.[65] Het bijzondere in die zaak is dat de burgemeester pas gebruikmaakt van zijn noodbevoegdheid, nadat een door

[61] Zie ‘Noodverordening bomenkap’ van 4 januari 2006 van de burgemeester van de gemeente Onderbanken, te raadplegen via www.onderbanken.nl.
[62] Rb. Maastricht (pol.r.) 4 mei 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AW8040; Rb. Maastricht (pol.r.) 4 mei 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AW7724.
[63] Zie ‘Noodbevel (ex artikel 175 van de Gemeentewet)’ van 25 maart 2014 van de gemeente Schagen, te raadplegen via http://respubca.home.xs4all.nl/pdf/nssschagenwob.pdf.
[64] Rb. Noord-Holland 21 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711, r.o. 3.3.
[65] Zie de noodverordening van 17 mei 2002 van de burgemeester van de gemeente Harderwijk, opgevraagd bij de gemeente Harderwijk.

hem opgelegd demonstratieverbod ex artikel 5 Wom onrechtmatig wordt geoordeeld door de rechter.[66]

Een ander voorbeeld is de noodverordening van de burgemeester van de gemeente Roosendaal van 7 juni 2011. Daarin verbiedt de burgemeester tijdelijk alle demonstratieve blokkadeacties op en rondom de spoorwegen om te voorkomen dat een nucleair treintransport de vrije doorgang wordt belet. De burgemeester vreest dat de acties leiden of kunnen leiden tot een onbeheersbaar verkeersinfarct, een ontregeling van het maatschappelijke leven of zelfs tot een ernstige verstoring van de openbare orde. Bovendien vreest hij voor hevige confrontaties tussen de actievoerders en anderen.[67]

Burgemeesters gebruiken hun noodbevoegdheden soms ook om demonstraties tijdelijk algeheel te verbieden. Zo besluit de burgemeester van de gemeente Maastricht op 17 april 2012 tot het uitvaardigen van een noodverordening waarin hij demonstraties in het centrum van de stad tijdelijk volledig verbiedt. Aanleiding is een bezoek van de Koningin en de Turkse president aan Maastricht. De burgemeester vindt het van belang dat het bezoek op een representatieve en vlekkeloze wijze verloopt en wil met de noodverordening voorkomen dat politieke uitingen worden gedaan waardoor het bezoek verstoord zou kunnen worden.[68]

De burgemeester van de gemeente Deurne vaardigt eind maart 2014 eveneens een noodverordening uit waarin hij betogingen als bedoeld in de Wet openbare manifestaties tijdelijk algeheel verbiedt. Op deze wijze tracht hij het hoofd te bieden aan spanningen die zijn ontstaan in de gemeente als gevolg van een juwelier die twee overvallers doodschiet. De noodverordening treedt op zondag 30 maart 2014 om 23:30 uur in werking en geldt tot 2 april 2014, het moment waarop de burgemeester besluit tot intrekking van de noodverordening.[69]

4.6 Literatuur – noodbevoegdheden bij betogingen

In de literatuur wordt de vraag of en in hoeverre de burgemeester bij samenkomsten, vergaderingen en betogingen ex artikelen 6 en 9 Gw mag gebruikmaken van het noodbevel en de noodverordening, verschillend beantwoord. Op één punt bestaat echter consensus: gebruikmaking van noodbevoegdheden is uitgesloten, indien de Wet openbare manifestaties voldoende soelaas biedt. Het subsidiariteitsbeginsel, het adagium ‘lex specialis derogat legi generali’ en de wetsgeschiedenis dwingen daartoe.[70]

Brouwer is van mening dat de burgemeester zijn noodbevoegdheden ex artikelen 175-176 Gemw niet mag inzetten bij manifestaties, omdat de Wet openbare manifestaties volgens

---

[66] Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673; hetzelfde doet zich in 2009 voor bij een rechtsextremistische demonstratie te Den Bosch, zie ‘Noodverordening’ van 22 mei 2009 van de burgemeester van de gemeente ’s-Hertogenbosch via www.burgemeesters.nl en Rb. ’s-Hertogenbosch (vzr.) 22 mei 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BI4755; zie verder Loof 2008, p. 94-95.

[67] Zie de noodverordening van 7 juni 2011 van de burgemeester van de gemeente Roosendaal, opgevraagd bij de gemeente Roosendaal.

[68] Zie de noodverordening van 17 april 2012 van de burgemeester van de gemeente Maastricht, opgevraagd bij de gemeente Maastricht.

[69] Zie ‘Noodverordening Deurne 2014-1’ van 30 maart 2014 en ‘Besluit intrekking noodverordening’ van 2 april 2014 van de burgemeester van de gemeente Deurne, te raadplegen via www.deurne.nl; zie bijvoorbeeld ook ‘Noodverordening op grond van artikel 176 Gemeentewet’ van 2 juni 2005 van de burgemeester van de gemeente Vlagtwedde, te raadplegen via www.burgemeesters.nl.

[70] Zie onder meer De Jong 2000, p. 115-120; Woltjer 2002; punt 2 van de annotatie van H.P.J.A.M. Hennekens onder ABRvS 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2746, *Gst.* 1990, 8; zie ook punt 2 van de annotatie van A.E. Schilder onder Vz. ARRvS 1 juni 1989, *AB* 1989, 499.

hem moet worden beschouwd als het specifieke en uitputtende wettelijk kader van de regulering van het gedrag van manifestanten.[71]

Veel rechtswetenschappers hebben echter een andere opvatting. Zij zijn van mening dat de burgemeester bij manifestaties wel degelijk mag gebruikmaken van zijn noodbevoegdheden, zolang hij dat maar met grote terughoudendheid doet. Elzinga wijst erop dat de 'vergaande bevelen en doelcriteria' die de burgemeester op grond van de artikelen 175 en 176 Gemw kan opleggen, noodzakelijk moeten zijn in het kader van de drie doelcriteria van lid 2 van de artikelen 6 en 9 Gw.[72]

Kummeling en Oevermans stellen dat het geheel van Wom-bevoegdheden in beginsel toereikend is om gedrag van manifestanten te reguleren. 'Het gebruik maken van deze bevoegdheden geniet dan ook verre de voorkeur boven het hanteren van het paardenmiddel van de noodbevoegdheden.' Desalniettemin menen zij niet dat het gebruik van noodbevoegdheden bij manifestaties is uitgesloten.[73]

Volgens Loof is er bij manifestaties op openbare plaatsen 'zeer weinig ruimte – en ook weinig noodzaak – voor een aanvullende rol van de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet'. Bij manifestaties op andere dan openbare plaatsen zal de burgemeester eerder mogen gebruikmaken van zijn noodbevoegdheden, aangezien de Wet openbare manifestaties ten aanzien van die plaatsen soms onvoldoende mogelijkheden biedt om ernstige wanordelijkheden te voorkomen.[74]

De Jong is van mening dat de burgemeester noodbevoegdheden alleen kan inzetten als een algemeen samenscholings- of betogingsverbod noodzakelijk is, omdat buiten die gevallen de Wet openbare manifestaties voldoende mogelijkheden biedt.[75] Kummeling en Oevermans lijken de burgemeester iets meer ruimte te bieden. Zij stellen dat de burgemeester op grond van zijn noodbevoegdheden 'algemene maatregelen' kan uitvaardigen, waaronder ook een demonstratieverbod. In dat laatste geval hoeft de burgemeester niet langer afzonderlijke kennisgevingen in behandeling te nemen.[76]

Een in een noodbevel of noodverordening opgenomen beperking of verbod mag volgens Wiltjer en De Jong onder geen beding worden gegeven vanwege de inhoud van de manifestatie. Volgens Wiltjer volgt dit uit artikel 5 lid 3 Wom, de 'lex specialis' ten opzichte van de algemener geformuleerde noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw.[77] De Jong is van mening dat dit voortvloeit uit de noodbevoegdheden zelf. Bij de inzet daarvan dient de burgemeester immers aan de hand van feiten en omstandigheden objectief duidelijk te maken dat die inzet nodig is in het belang van de openbare orde. Uitingen, ongeacht hun inhoud, moet hij om die reden in beginsel in bescherming nemen.[78]

Meijer en Schilder betogen dat de burgemeesterlijke noodbevoegdheden niet passen in de beperkingssystematiek van de Grondwet. Zij geven daarvoor een aantal redenen. In de eerste plaats biedt lid 1 van de artikelen 6 en 9 Gw geen uitkomst, omdat het delegatie verbiedt.[79]

In de tweede plaats kan noch artikel 175, noch artikel 176 Gemw worden aangemerkt als een wet in de zin van lid 2 van de artikelen 6 en 9 Gw, omdat de regering in de memorie van antwoord bij de grondwetsherziening stelt: 'Delegatiebepalingen kunnen in beginsel in

---

[71] Zie punten 5-7 van de annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Amsterdam (pol.r.) 22 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009, 381; zie ook Brouwer & Schilder 2001, p. 268-270.
[72] Elzinga 1992.
[73] Kummeling & Oevermans 1991.
[74] Loof 2007; zie ook Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 22.
[75] De Jong 2000, p. 115-120.
[76] Kummeling & Oevermans 1991.
[77] Woltjer 2002.
[78] De Jong 2000, p. 115-120; dit volgt overigens ook uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Gemeentewet, zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 150-151.
[79] Zie ook Den Dekker-van Bijsterveld 1987, p. 219.

elke wet voorkomen, mits uit de wet met voldoende duidelijkheid kan worden afgeleid, dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van welk grondrecht hij dat heeft gewild.'[80] Volgens Meijer en Schilder ontberen de artikelen 175 en 176 Gemw deze duidelijkheid.[81] De Jong, Kummeling en Burkens zijn dezelfde mening toegedaan,[82] evenals Verhey en Schokkenbroek,[83] Schiphof[84] en ook Brouwer en Wierenga.[85]

De regering denkt hier anders over. Zij meent dat die duidelijkheid blijkt uit de aard en toepassingsgeschiedenis van de artikelen 219 en 220 gemeentewet (oud). Het gebruik van de noodbevoegdheden zou zich onder meer hebben voorgedaan bij acties tegen ontruimingen, het gebruik van kernenergie en de aanleg van een snelweg.[86] Brouwer, Schilder en De Jong vinden dit geen overtuigend argument, nu de vereiste duidelijkheid niet uit de wet zelf volgt.[87]

In de derde plaats biedt ook de 'redelijke interpretatie' van de in artikelen 6 en 9 Gw beschermde grondrechten geen uitkomst volgens Meijer en Schilder, omdat een inbreuk hierop door een noodbevel of noodverordening niet anders dan als een ernstige beperking kan worden uitgelegd. Wil de wetgever de mogelijkheid van beperking van de betogingsvrijheid door noodbevoegdheden grondwettelijk legitimeren, dan zal hij de artikelen 175 en 176 Gemw dan wel de Wet openbare manifestaties moeten wijzigen. Meijer pleit voor het eerste, Schilder voor het laatste.[88]

Hennekens is eveneens van mening dat de Grondwet een duidelijke grondslag voor de noodbevoegdheden ontbeert. Hij beveelt daarom aanpassing van de Grondwet aan. Zolang dat niet gebeurt, zou in de Gemeentewet kunnen worden bepaald in hoeverre de burgemeester kan afwijken van grondwetsbepalingen als het om exceptionele gevallen gaat. Desalniettemin is de burgemeester ook zonder die wettelijke aanpassingen bevoegd om bij manifestaties gebruik te maken van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden. In tegenstelling tot Meijer en Schilder meent Hennekens namelijk dat rechtvaardiging van het gemeentelijk noodrecht mogelijk is via de redelijke uitleg van grondrechten.[89]

4.7 Rechtspraktijk – integrale verboden naar tijd op basis van beleid

In paragraaf 4.5 bespraken wij onder meer de integrale verboden naar tijd die burgemeesters op grond van hun noodbevoegdheden uitvaardigen. Er zijn echter ook burgemeesters die integrale demonstratieverboden naar tijd uitvaardigen zonder gebruik te maken van hun noodbevoegdheden. Wij bespreken hieronder twee voorbeelden.

---

[80] *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 14.
[81] Ook De Jong is die mening toegedaan, zie De Jong 2000, p. 115-120.
[82] De Jong, Kummeling & Burkens 1994, p. 143-144.
[83] Verhey & Schokkenbroek 1987, p. 492-495.
[84] Schiphof 1990, p. 372-374.
[85] Brouwer & Wierenga 2014, p. 183.
[86] *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 10, p. 97; zie ook Elzinga 1992. Net als de regering is overigens ook Den Dekker-van Bijsterveld van mening dat de noodbevoegdheden van de Gemeentewet voldoen aan het specificatievereiste nu uitdrukkelijk wordt verwezen naar de Grondwet en bepaald wordt dat daarvan niet mag worden afgeweken, zie Den Dekker-van Bijsterveld 1987, p. 219-220.
[87] Brouwer & Schilder 2001, p. 269; De Jong 2000, p. 137.
[88] Meijer 1987; Schilder 1989, p. 108-111.
[89] Hennekens 1985, p. 22.

Centrum Amsterdam, 30 april 2013

Tijdens de inhuldiging van koning Willem-Alexander op 30 april 2013 mocht op zes locaties in de stad Amsterdam worden gedemonstreerd.[90] De Dam werd niet aangewezen als demonstratielocatie. Desondanks zijn hier wel demonstratieve acties geweest tijdens de abdicatie van koningin Beatrix. De actievoerders werden onmiddellijk opgepakt en later op de dag met excuses van de politie weer vrijgelaten.[91] Het lijkt er daarom op dat de aanwijzing van zes locaties door de burgemeester betekent dat op de niet-aangewezen locaties – zoals de Dam – een integraal demonstratieverbod gold.

Wij kunnen niet anders dan vaststellen dat de burgemeester meende dit beleid te kunnen baseren op de Wet openbare manifestaties, nu er dienaangaande geen noodbevel of noodverordening is uitgevaardigd.[92]

Schilderswijk Den Haag, zomer 2014

Vrijdag 4 juli, zaterdag 12 juli en donderdag 24 juli 2014 worden er pro-Gaza-, pro-ISIS en anti-Israëldemonstraties georganiseerd in de Haagse Schilderswijk. Hierbij doen zich uiteenlopende ongeregeldheden voor: demonstranten dragen ISIS-vlaggen en borden met hakenkruizen, brengen Hitlergroeten uit, scanderen antisemitische leuzen als ‘dood aan de Joden’ en belagen in elk geval één journalist.[93] Zondag 10 augustus 2014 houdt de gelegenheidsbeweging Pro Patria in reactie hierop een anti-ISIS demonstratie in de Schilderswijk, die door stenengooiende tegendemonstranten wordt verstoord. Agenten zouden door de verstoorders zijn uitgescholden voor ‘kankerjoden’.[94] Meer dan twintig organisaties – waaronder islamitische, rechtsextremistische, linksextremistische en antiracistische – geven vervolgens te kennen op zaterdag 20 september 2014 in Den Haag te willen demonstreren.[95]

Tijdens de pro-Gaza-, pro-ISIS- en anti-Israël-demonstraties die in juli 2014 plaatsvinden in Den Haag treedt de politie ondanks antisemitische uitingen en uitgebrachte Hitlergroe-

---

[90] Zie het bericht ‘Betogen in centrum bij inhuldiging’ van 21 maart 2013 op www.nos.nl; zie ook ‘De Troonswisseling 2013 – Feestelijk, open, ongestoord en veilig – Een terugblik’ van 12 september 2013 in opdracht van en vastgesteld door de Zeshoek, door het college van b en w mede namens de Zeshoek Troonswisseling aangeboden aan de gemeenteraad van Amsterdam, te raadplegen via www.amsterdam.nl, p. 33; *Kamerstuk* 33 400 VII, nr. 65 van 26 april 2013.

[91] Zie het bericht ‘Arrestatie was echt geen foutje’ van 30 april 2013 op www.volkskrant.nl.

[92] Zie ook ‘De Troonswisseling 2013 – Feestelijk, open, ongestoord en veilig – Een terugblik’ van 12 september 2013 in opdracht van en vastgesteld door de Zeshoek, door het college van b en w mede namens de Zeshoek Troonswisseling aangeboden aan de gemeenteraad van Amsterdam, te raadplegen via www.amsterdam.nl, p. 33-34.

[93] Ten aanzien van de demonstratie van vrijdag 4 juli 2014, zie het bericht ‘Radicale moslims demonstreren in Haagse Schilderswijk’ van 4 juli 2014 op www.omroepwest.nl; *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 2618.
Ten aanzien van de demonstratie van zaterdag 12 juli 2014, zie ‘Beantwoording 3 sets Kamervragen over een demonstratie op 12 juli 2014 in Den Haag’ van de Minister van Veiligheid en Justitie van 25 augustus 2014 op www.rijksoverheid.nl; zie ook de brief ‘Demonstratie 12 juli’ van de burgemeester van Den Haag aan de voorzitter van de Algemene Raadscommissie van 17 juli 2014 op www.denhaag.nl.
Ten aanzien van de demonstratie van zaterdag 24 juli 2014, zie ‘Beantwoording 6 sets Kamervragen over een demonstratie van 24 juli 2014 in Den Haag’ van de Minister van de Minister van Veiligheid en Justitie van 25 augustus 2014 op www.rijksoverheid.nl; zie ook de brief ‘Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Grinwis inzake de antisemitische ‘Pro Gaza’ demonstratie’ van het college van B en W aan de gemeenteraad van 29 juli 2014 op www.denhaag.nl.

[94] *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 2773 en 2775; zie ook het bericht ‘ME grijpt in bij anti-ISIS-betoging’ van 10 augustus 2014 op www.nos.nl; zie ook het bericht ‘Onrustig Den Haag: stenengooiers verstoren anti-ISIS-protest’ van 10 augustus 2014 op www.elsevier.nl.

[95] Zie het bericht ‘Maar liefst zeven groepen strijden om Haags protest op 20 september’ van 19 augustus 2014 op www.volkskrant.nl; zie ook het bericht ‘Ook antiracisten naar Den Haag’ van 4 september 2014 op www.nos.nl.

ten niet of nauwelijks op. Een woordvoerder van de burgemeester meldt na afloop van de demonstratie van 24 juli dat er geen grenzen zouden zijn overschreden.[96]

Dit valt in binnen- en buitenland in verkeerde aarde. In de Haagse gemeenteraad en in de Tweede Kamer worden er vragen gesteld aan de burgemeester respectievelijk de Minister van Veiligheid en Justitie hoe dit heeft kunnen gebeuren.[97] Het internationale Simon Wiesenthal Centrum reageert geschokt en vindt het onbegrijpelijk, juist nu Den Haag zich presenteert als stad van vrede en recht.[98]

Vanaf half augustus neemt de burgemeester van Den Haag een veel minder coulante houding aan ten aanzien van demonstraties. Donderdag 14 augustus verklaart hij in de gemeenteraad voorlopig alle demonstraties in de Schilderswijk te verbieden.[99] Woensdag 20 augustus 2014 geeft hij bovendien te kennen gedurende in elk geval twee maanden in beginsel alle demonstraties in woonwijken te verbieden om de rust te waarborgen.[100] Bijna een jaar later – op 2 juli 2015 – geeft de burgemeester te kennen dat dit beleid nog altijd van kracht is.[101]

De burgemeester van Den Haag besluit verder alle betogingen die voor zaterdag 20 september gepland staan dezelfde beperkingen op te leggen: locatiedemonstraties worden toegewezen – in de Schilderswijk mag in elk geval niet worden gedemonstreerd – en de demonstraties dienen statisch plaats te vinden. De voorzieningenrechter acht de beperkingen gerechtvaardigd ter voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden nu verschillende groepen met diametraal tegenover elkaar staande standpunten op hetzelfde tijdstip in de Schilderswijk willen demonstreren, deze wijk de laatste tijd het toneel is geweest van uit de hand gelopen demonstraties en omdat er op dezelfde dag verschillende grote publieksevenementen in het centrum van Den Haag plaatsvinden.[102]

Wij kunnen – wederom – niet anders dan vaststellen dat de burgemeester meende dit beleid te kunnen baseren op de Wet openbare manifestaties, nu er geen noodbevel of noodverordening is uitgevaardigd.

4.8 Literatuur – integrale verboden naar tijd op basis van beleid

Roorda laat zich kritisch uit over de integrale verboden die de burgemeester van Amsterdam en de burgemeester van Den Haag uitvaardigden op basis van beleid. Hij stelt dat als de aanwijzing van zes demonstratielocaties door de burgemeester van Amsterdam tijdens de inhuldiging van koning Willem-Alexander zou betekenen dat op de niet-aangewezen locaties – zoals de Dam – een integraal verbod gold, een dergelijk beleid dan niet in overeenstemming is

---

[96] Zie het bericht ‘UPDATE Van Aartsen: Geen grenzen overschreden bij pro-Palestina demonstratie’ van 24 juli 2014 op www.omroepwest.nl.

[97] Zie de brief ‘Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Grinwis inzake de antisemitische ‘Pro Gaza’ demonstratie’ van het college van B en W aan de gemeenteraad van 29 juli 2014 op www.denhaag.nl; zie ‘Beantwoording 3 sets Kamervragen over een demonstratie op 12 juli 2014 in Den Haag’ en ‘Beantwoording 6 sets Kamervragen over een demonstratie van 24 juli 2014 in Den Haag’ van de Minister van Veiligheid en Justitie van 25 augustus 2014 op www.rijksoverheid.nl.

[98] Zie de brief ‘Wiesenthal Centre to Mayor of The Hague, “Your Authorization of ISIS Gathering May Have Violated The Netherlands’ Anti-Terrorism Legislation”’ van 28 juli 2014 op www.wiesenthal.com.

[99] Zie ‘Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14’ van 14 augustus 2014 op www.denhaag.nl.

[100] Zie de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp ‘Demonstratiebeleid’ van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302 op www.denhaag.nl.

[101] Zie ‘Letterlijk uitgesproken tekst burgemeester Van Aartsen tijdens pesrsverklaring over situatie Schilderswijk op 2-7-2015’ van 2 juli 2015, te raadplegen via www.denhaag.nl.

[102] Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11595; Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596.

met de Wet openbare manifestaties. Er vindt immers ten aanzien van demonstraties op niet-aangewezen locaties geen individuele afweging plaats aan de hand van artikel 2 Wom, waar de wet dat wel vereist.[103]

Ten aanzien van het door de burgemeester van Den Haag gehanteerde beleid betoogt Roorda evenals Peters dat de burgemeester niet bevoegd is tot het uitvaardigen van een algeheel verbod.[104]

Overigens wordt er ook in de Tweede Kamer kritisch gesproken over het verbod van de Haagse burgemeester. Eén van de fractievoorzitters zegt: 'Ik maak mij zorgen over de vrijheid van demonsteren. Dat een demonstratieverbod afgekondigd is voor twee maanden.'[105]

4.9 Samenvatting

De Wet openbare manifestaties verleent de burgemeester geen speciale bevoegdheden voor noodsituaties. Evenmin verleent zij de bevoegdheid tot het opleggen van integrale manifestatieverboden naar tijd. Sommige burgemeesters denken hier anders over.

Het staatsnoodrecht, dat in werking treedt bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om betogingen enkel toe te staan als hij hiertoe schriftelijk vergunning verleent.

Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties én van de Gemeentewet zegt de regering dat de Wet openbare manifestaties er niet aan in de weg staat dat de burgemeester gebruikmaakt van gemeentewettelijke noodbevoegdheden om gedrag van manifestanten te reguleren. De grondwettelijke basis hiervoor ligt in artikel 9 lid 2 Gw. Een in een noodbevel of noodverordening opgenomen beperking of verbod van een manifestatie is daarom alleen toegestaan voor zover de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw hiertoe de ruimte bieden. Noodbevoegdheden mogen volgens de regering niet worden ingezet als de Wet openbare manifestaties voldoende mogelijkheden biedt.

Burgemeesters maken regelmatig gebruik van noodbevoegdheden bij betogingen, soms ook nadat een op de Wet openbare manifestaties gebaseerd demonstratieverbod onrechtmatig wordt geoordeeld door de rechter. De maatregelen die burgemeester op grond van noodbevoegdheden nemen zijn uitlopend. De noodbevoegdheden worden bijvoorbeeld ingezet om een specifieke demonstratie te beschermen tegen 'hostile audience', maar ook om één enkele demonstratie of juist alle demonstraties te beperken, te verbieden of te beëindigen.

De meeste rechtswetenschappers zijn van mening dat de burgemeester bij betogingen mag gebruikmaken van zijn noodbevoegdheden, zolang hij dat maar met grote terughoudendheid doet. Verschillende rechtswetenschappers betogen echter ook dat de burgemeesterlijke noodbevoegdheden niet passen in de beperkingssystematiek van de Grondwet. Gepleit wordt daarom voor een wijziging van óf de Grondwet, óf de Gemeentewet óf de Wet openbare manifestaties.

---

[103] Roorda 2014.

[104] Zie het bericht '"Demonstratieverbod kan niet"' van 15 augustus 2014 op www.nos.nl; zie ook het artikel 'Even niet dé demonstratiestad' van 21 augustus 2014 in het NRC Handelsblad; Overigens is dit ook al eerder betoogd door Adang toen de burgemeester van Deurne eind maart 2014 door middel van een noodverordening demonstraties in Deurne voor onbepaalde tijd verbood, zie het bericht 'Lector Politieacademie: 'Boos zijn in Nederland mag'' van 31 maart 2014 op www.ad.nl.

[105] Zie het videofragment 'Kabinet praat over jihadmaatregelen' bij het bericht 'Opstelten: Verheerlijken geweld radicale moslims niet altijd strafbaar' van 4 september 2014 op www.omroepwest.nl.

5 Integrale verboden naar tijd in het Duitse recht[106]

5.1 Duitse politionele noodrecht

Het Duitse politionele noodrecht – enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse gemeentelijke noodrecht – maakt onderdeel uit van het Duitse 'allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht'. De wetgevingscompetentie ten aanzien van dit algemene politie- en orderecht ligt ingevolge de artikelen 30, 70 en 73 van de Duitse Grundgesetz bij de deelstaten.[107] Ten behoeve van de deelstaten hebben de Duitse deelstatelijke ministeries van Binnenlandse Zaken in 1977 het 'Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder' (MEPolG) uitgevaardigd. Dit modelontwerp heeft geen kracht van wet, maar de meeste deelstaten hebben hun politierecht wel vormgegeven aan de hand van het MEPolG.[108] Om die reden nemen we dit modelontwerp als uitgangspunt bij de behandeling van het Duitse politionele noodrecht.

Artikel 1 lid 1 MEPolG bepaalt dat de politie de opdracht heeft 'Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren'. Zij kan daarbij gebruikmaken van de algemene bevoegdheid ex artikel 8 MEPolG op grond waarvan zij de noodzakelijke maatregelen mag nemen om 'Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren'. Daarnaast staan haar ook nog de speciale politiebevoegdheden ex artikelen 8a-24 MEPolG ter beschikking.

Voor al deze politionele bevoegdheden geldt dat zij slechts mogen worden ingezet tegenover 'Störer', dat wil zeggen de openbare-ordeverstoorders. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin optreden tegen slechts 'Störer' ontoereikend is. In dat geval is er sprake van een zogenaamde 'polizeilicher Notstand', oftewel een politionele noodtoestand. In zo'n situatie is de politie bevoegd ook op te treden tegen 'Nichtstörer'.[109]

Van een 'polizeilicher Notstand' is volgens artikel 6 MEPolG sprake indien er is voldaan aan de volgende vier cumulatieve voorwaarden:

(1) er is reeds een openbare-ordeverstoring ingetreden of er dreigt een (vrijwel) onmiddellijk gevaar op een verstoring. Op grond van het evenredigheidsbeginsel moet het daarbij gaan om gevaar voor wezenlijke rechtsgoederen zoals leven, gezondheid, vrijheid, zwaarwegende vermogensrechtelijke belangen van de staat of het voortbestaan van de staat;
(2) de afweer van het gevaar of de verstoring kan niet of niet tijdig bewerkstelligd worden door maatregelen tegenover slechts de verstoorders;
(3) de politieambtenaren hebben niet de mogelijkheid het gevaar door feitelijk handelen van henzelf of door gemachtigden bijtijds af te wenden;
(4) het ingrijpen mag niet ten koste gaan van de eigen veiligheid of van andere hoge doelen dan de bestrijding van gevaren voor de 'öffentliche Sicherheit oder Ordnung'.[110]

Volgens Dietel, Gintzel en Kniesel mag er in beginsel van worden uitgegaan dat de politie over voldoende mankracht beschikt om gevaren bijtijds af te wenden. Daarom kan pas van een 'polizeilicher Notstand' worden gesproken in het geval van een bestuurlijke overmachts-

[106] Wij danken Matthijs Verwer voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van deze paragraaf.
[107] Schenke 2009, p. 9-10.
[108] Schenke 2009, p. 11; Schmidt 2010, p. 10-12.
[109] Schenke 2009, 202.
[110] Schenke 2009, p. 202-204; Friauf 1999, p. 168-171.

situatie: door onvoorziene omstandigheden kan de politie niet tijdig voldoende mankracht mobiliseren.[111]

Bij de vraag of de politie mag gebruikmaken van het politionele noodrecht, moet aan de hand van de bovenstaande vier voorwaarden een belangenafweging worden gemaakt tussen enerzijds de noodzakelijkheid om het gevaar af te wenden en anderzijds de belangen van de 'Nichtstörer'. Gebruikmaking van het politionele noodrecht is een 'ultimum remedium' en mag op grond van het 'Übermaßverbot' niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk is.[112]

Uit de rechtspraktijk blijkt dat van het politionele noodrecht vrijwel uitsluitend wordt gebruikgemaakt (1) om woonruimte in beslag te nemen ten behoeve van de huisvesting van daklozen en (2) om vreedzame demonstranten beperkingen op te leggen ter voorkoming van gewelddadig treffen met tegendemonstranten.[113]

5.2 Duitse politionele noodrecht en het Versammlungsrecht

In beginsel mag bij de regulering van 'Versammlungen' niet teruggegrepen worden op *reguliere* politie- en ordebevoegdheden, omdat de 'Sperrwirkung' van artikel 8 lid 1 GG en de Versammlungsgesetz(e) dit verhindert. In dit verband wordt ook wel gesproken over de 'Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts'. Uitzonderingen op deze hoofdregel kunnen worden gemaakt (1) als bij grote uitzondering gevaren afgeweerd moeten worden bij een bestaande 'Versammlung' die hun oorsprong niet in de 'Versammlung' vinden, (2) indien politionele maatregelen voorafgaand aan de 'Versammlung' grondwettelijk kunnen worden uitgelegd en (3) indien de 'Versammlung' is opgeheven of als deelnemers van de 'Versammlung' zijn uitgesloten.[114]

In de rechtspraak en literatuur is men het erover eens dat 'Sperrwirkung' van artikel 8 lid 1 GG en de Versammlungsgesetz(e) er niet aan in de weg staan dat de politie bij 'Versammlungen' gebruikmaakt van de haar op grond van het politionele noodrecht toekomende *bijzondere* bevoegdheden. Met een beroep op het politionele noodrecht is de politie dus bevoegd om naast gedrag van niet-vreedzame manifestanten – 'Störer' – ook gedrag van vreedzame manifestanten – 'Nichtstörer' – te reguleren. Het moet dan echter wel gaan om een bestuurlijke overmachtssituatie.[115]

Bij 'Versammlungen' kan zich dit bijvoorbeeld voordoen als een veelvoud van het verwachte aantal tegendemonstranten op de been komt om een 'Versammlung' met geweld te verstoren of als er bij samenloop van verschillende belangrijke of grootschalige gebeurtenissen – te denken valt aan staatsbezoeken, risicowedstrijden in het betaald voetbal en grootschalige manifestaties – demonstranten een niet of niet tijdig aangemelde 'Versammlung' willen houden.[116]

Volgens de jurisprudentie mag een 'Versammlung' die wordt bedreigd door een gewelddadige 'Gegendemonstration' enkel worden verboden op grond van het politionele noodrecht indien 'unter Aufbietung aller denkbaren, auch vorausplanend vorbereiteten, selbst harten polizeilichen Machtmittel, die wenigstens allgemeine Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unter Inkaufnahme selbst erheblicher Belästigungen der Öffentlichkeit und der Gefährdung schaulustiger Beobachter nicht mehr gewährleistet werden kann und

---

[111] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 111.
[112] Schenke 2009, p. 205-209; Möller-Bierth 1997, p. 122.
[113] Zie uitgebreider hierover Schmidt 2010, p. 296; zie ook Schenke 2009, p. 204-207.
[114] Schmidt 2010, p. 411-412.
[115] Zie onder meer VG Würzburg 27 april 2010, *BeckRS* 2010, 36572 zie uitgebreider hierover Schmidt 2010, p. 296-301; Schenke 2009, p. 204; Möller-Bierth 1997, p. 122.
[116] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 111-112.

Leben und Gesundheit Unbeteiligter oder schutzbedürftiger Dritter ernsthaft und unvermeidbar gefährdet sind.'[117]

De verhouding van het politionele noodrecht met het 'Versammlungsrecht' laat zich goed illustreren aan de hand van twee praktijkvoorbeelden: 'hostile audience' en 'blokkadeacties'

Hostile audience

Op 1 mei 2007 vindt de jaarlijkse G8-top plaats in Duitsland. Rechtsextremisten geven te kennen tijdens de top een 'Aufzug' – protestmars – te willen houden met als onderwerp 'Toekomst in plaats van globalisering – werk voor miljoenen in plaats van winst voor miljonairs'.[118] Er worden ongeveer 500 demonstranten verwacht. De politie legt tijdens een overleg met de 'Versammlungsleiter' een beperking ex artikel 15 lid 1 VersG op: de 'Versammlung' moet om 18:00 uur zijn afgelopen. De 'Versammlungsleiter' gaat hiermee akkoord.

Op de dag dat de G8-top plaatsvindt, blijken er in plaats van 500 rechtsextremistische demonstranten maar liefst 2.500 rechtsextremistische en ook nog 1.400 linksextremistische demonstranten op de top te zijn afgekomen. Teneinde de openbare orde te waarborgen en confrontaties tussen beide groepen te voorkomen, blokkeert de politie enkele wegen waardoor de rechtsextremisten niet de demonstratieroute kunnen lopen die zij hadden gepland. Omstreeks 15:00 uur verbiedt de politie de manifestaties op grond van haar politionele noodrechtbevoegdheden, omdat ze vreest voor ernstige ongeregeldheden en niet beschikt over voldoende manschappen.

Voor het Verwaltungsgericht Weimar betoogt de 'Versammlungsleiter' van de aangemelde betoging dat de opgelegde beperking en het verbod wederrechtelijk zijn. Beide klachten worden door de rechter afgewezen. Want ook al heeft het verbod ook betrekking op de 'Versammlungsfreiheit' van 'Nichtstörer' – dat wil zeggen de vreedzame rechtsextremisten –, in casu was gebruikmaking van het politionele noodrecht gerechtvaardigd. Niet alleen omdat het laten doorgaan van de 'Aufzuge' de onmiddellijke dreiging van de 'öffentliche Sicherheit' niet had weggenomen, maar ook omdat enkel optreden tegen 'Störer' in het licht van belangrijke rechtsgoederen zoals 'Leib, Leben und bedeutende Sachwerte', niet meer evenredig was geweest.[119]

Blokkadeacties

In november 2004 vervoert een trein vanuit de Franse havenplaats La Hague radioactief afval naar de zoutkoepel in het Duitse Gorleben. Omdat dit transport doorgaans op veel blokkadeacties kan rekenen in Duitsland, besluiten de Duitse autoriteiten tot het uitvaardigen van vergaande demonstratiebeperkingen: alle aangemelde en ook alle niet-aangemelde 'öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge' op en in de nabijheid van het spoor worden gedurende acht respectievelijk tien dagen verboden.

Het Verwaltungsgericht Lüneberg oordeelt de verboden onrechtmatig. Volgens hem was er in casu geen sprake van een politionele noodtoestand en hadden de autoriteiten daarom ten aanzien van iedere 'Versammlung' een individuele afweging moeten maken: vormt de 'Versammlung' een gevaar voor de 'öffentliche Sicherheit' en, indien dit het geval is, is een verbod gerechtvaardigd, of volstaat een minder vergaande maatregel? 'Eine generelle Unter-

[117] OVG Saarlouis 10 november 1969, *DÖV* 1970, 53; zie ook Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 276.
[118] Zie het artikel 'G-8-Gipfel: Wie Rechtsradikale in Heiligendamm punkten wollen' van L. Erdmann van 23 april 2007, te raadplegen via www.spiegel.de.
[119] VG Weimar 28 april 2009, *BeckRS* 2010, 46273.

sagung der Versammlungen ohne Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles ist ermessensfehlerhaft und unverhältnismäßig.'

Interessant is de overweging van de rechter dat de 'polizeilicher Notstand' een rechtsfiguur is die op grond van feitelijke omstandigheden ontstaat en geen formele besluitvorming vereist. Als de politie gebruikmaakt van het politioneel noodrecht, hoeft zij dit daarom niet uitdrukkelijk aan te geven.[120]

5.3 Duitse politionele pseudonoodrecht

Naast de gewone 'polizeiche Notstand' onderscheidt men in de literatuur en rechtspraak de zogenaamde 'unechte polizeiliche Notstand'. Van deze pseudonoodtoestand is sprake indien optreden tegen enkel 'Störer' – tegendemonstranten – objectief gezien voldoende soelaas zou bieden, maar de mogelijke gevolgen van dit optreden in zodanige wanverhouding staan tot de mogelijke gevolgen van optreden tegen (ook) 'Nichtstörer' – vreedzame demonstranten –, dat optreden tegen (ook) 'Nichtstörer' gerechtvaardigd is.

Het optreden tegen 'Nichtstörer' in geval van een 'unechte polizeiliche Notstand' is in beginsel echter niet toegestaan indien er geweld te verwachten valt van de kant van de tegendemonstranten, omdat anders 'Störer' in feite invloed kunnen uitoefenen op de mate van 'Versammlungsfreiheit' die 'Nichtstörer' toekomt. Dit zou in strijd zijn met artikel 8 GG.

Wanneer mag de politie dan wel gebruikmaken van het pseudonoodrecht? Enkel in het extreme geval dat politioneel optreden tegen uitsluitend 'Störer' leidt tot ernstige onlusten zoals straatgevechten die ook de vreedzame demonstranten of niet betrokken derden kunnen treffen. 'In einer solchen *Ausnahmesituation* muss der Grundrechtsschutz für die Ausgangsversammlung zurücktreten, weil rechtsstaatliches Polizeirecht keine Rechtsdurchsetzung um *jeden* Preis verlangt', aldus Dietel, Gintzel en Kniesel.[121]

5.4 Samenvatting

Volgens het Duitse politie- en orderecht mag de politie uitsluitend optreden tegen 'Störer', tenzij er sprake is van een 'polizeiliche Notstand'. In dat geval mag de politie ook optreden tegen 'Nichtstörer'. Een politionele noodtoestand is, kortgezegd, een bestuurlijke overmachtssituatie waarbij ingrijpen tegen enkel 'Störer' niet volstaat om de openbare orde te waarborgen of te herstellen.

De 'Sperrwirkung' van artikel 8 lid 1 GG en de Versammlungsgesetz(e) staan in beginsel eraan in de weg dat de politie bij 'Versammlungen' gebruikmaakt van reguliere politiebevoegdheden. In geval van een bestuurlijke overmachtssituatie mag zij gebruikmaken van het politionele noodrecht, bijvoorbeeld indien onverwacht een zodanig groot aantal tegendemonstranten met gewelddadige bedoelingen op de been is dat ingrijpen tegen enkel de 'Störer' niet volstaat.

In uitzonderlijke gevallen waarin optreden tegen enkel 'Nichstörer' weliswaar zou volstaan, maar de mogelijke gevolgen van dit optreden in zodanige wanverhouding staan tot de mogelijke gevolgen van optreden tegen (ook) 'Nichtstörer', kan optreden tegen (ook) 'Nichtstörer' gerechtvaardigd zijn. In dit verband wordt wel gesproken van een 'unechte polizeiliche Notstand'.

---

[120] VG Lüneberg 16 maart 2006, *BeckRS* 2006, 22554.
[121] Dietel, Gintzel & Kniesel 2011, p. 112.

6 Integrale verboden naar tijd in het Engelse recht

6.1 Public Order Act

De uitoefening van het recht van vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM, dat door de Human Rights Act is getransformeerd tot nationaal geldend recht, wordt in Engeland geregeld door de Public Order Act. Deze wet voorziet in een verdergaande regeling voor het geval de reguliere bevoegdheden onvoldoende soelaas bieden bij 'public processions', dat wil zeggen zich voortbewegende manifestaties.

Artikel 13 lid 1 bepaalt namelijk dat indien de 'chief officer of police' redelijkerwijs kan aannemen dat de bevoegdheid om op grond van artikel 12 POA beperkingen op te leggen, niet zal voorkomen dat bewegende demonstraties in een bepaald gebied zullen uitlopen in 'serious public disorder', hij de 'council of the district' dient te verzoeken om een integraal verbod op bewegende demonstraties van maximaal drie maanden in het betreffende gebied. De 'council' mag ingevolge artikel 13 lid 2 POA een demonstratieverbod alleen afgeven met goedvinden van de 'Secretary of State'.

Artikel 13 lid 4 POA bevat een bijzondere regeling voor 'the City of London': daar is de bevoegdheid om een tijdelijk verbod van maximaal drie maanden op 'public processions' uit te vaardigen niet opgedragen aan de 'cief officer of police' – zoals bijvoorbeeld de 'Mayor' of de 'London Assembly' –, maar direct aan de 'Commissioner of Police for the City of London or the Commissioner of Police of the Metropolis'. Bovendien blijkt uit de wettekst van artikel 13 lid 4 POA dat dit, anders dan bij artikel 13 lid 1 POA het geval is, een discretionaire bevoegdheid betreft. Toestemming van de 'Secretary of State' is overigens nog wel vereist.[122]

Aan een verbod ligt een belangenafweging ten grondslag. Zo overwoog de 'Home Secretary' op 26 augustus 2011 in reactie op een geplande demonstratie van de rechtsextremistische English Defence League:

> 'Having carefully considered the legal tests in the Public Order Act and balanced rights to protest against the need to ensure local communities and property are protected, I have given my consent to a ban on all marches in Tower Hamlets and four neighbouring boroughs for a 30-day period.'[123]

Van de verbodsmogelijkheid ex artikel 13 POA werd in de periode 2004-2008 acht keer gebruikgemaakt in Engeland en Wales.[124]

Afgelopen jaren worden aangekondigde, bewegende demonstraties van met name de rechtsextremistische Engelish Defence League (EDL) nog wel eens verboden. Voor het weekend van 28-29 augustus 2010 verbiedt de Home Secretary een EDL-demonstratie in Bradford op verzoek van de politie en een handtekeningenactie van 10.000 personen.[125] In Leicester wordt naar aanleiding van een verzoek van de 'city council' een demonstratieverbod voor het weekend van 9-10 oktober 2010 afgegeven om een EDL-demonstratie onmogelijk te maken.[126]

---

[122] Zie hierover ook Mead 2010, p. 183.
[123] Zie het artikel 'Home Secretary agrees march ban' van 26 augustus 2011, te raadplegen via www.homeoffice.gov.uk.
[124] Mead 2010, p. 183.
[125] Zie het artikel 'English Defence League Bradford march banned' van 20 augustus 2010, te raadplegen via www.channel4.com.
[126] Zie het artikel 'English Defence League march in Leicester banned' van 4 oktober 2010, te raadplegen via www.guardian.co.uk.

Hetzelfde gebeurt in Telford gedurende het weekend van 13-14 augustus 2011.[127] En in oktober 2012 stemt de Home Secretary in met een demonstratieverbod in de Londense wijk Walthamstow voor een termijn van dertig dagen naar aanleiding van een handtekeningenactie van duizenden personen die niet zitten te wachten op een EDL-demonstratie.[128] Steeds voert de Home Secretary de bescherming van de lokale 'communities and property' als argument aan.

6.2 Anti Social Behaviour Act

Artikel 30 ASBA staat 'senior police officers' toe om aan 'officers on the ground' de bevoegdheid te verlenen tot het uitvaardigen van 'dispersal orders'. Deze bevoegdheid mag voor maximaal zes maanden worden verleend en alleen als de 'senior police officer' redelijkerwijs van mening is '(1) that any members of the public have been intimidated, harassed, alarmed or distressed as a result of the presence or behaviour of groups of two or more persons in public places in any locality in his police area (the "relevant locality") and (2) that anti-social behaviour is a significant and persistent problem in the relevant locality.'

Artikel 30 lid 5 aanhef en sub b ASBA bepaalt dat een verwijderbevel niet mag worden uitgevaardigd aan hen die deelnemen aan een zich voortbewegende manifestatie – 'public procession' – in de zin van artikel 11 lid 1 POA.

In de zaak R (Singh) versus Chief Constable of West Midlands staat de vraag centraal of artikel 30 lid 5 aanhef en sub b ASBA zo moet worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staat aan het opleggen van een verwijderbevel ten aanzien van een statische manifestatie – 'public assembly' – nu de letterlijke tekst van de bepaling enkel 'public processions' uitzondert.

De feiten van de zaak zijn als volgt. Eind 2004 leidt een controversieel theaterstuk dat in het theater van Birmingham wordt opgevoerd tot ongeregeldheden. De 'Chief Superintendent' verleent 'officers on the ground' daarom gedurende zes weken de bevoegdheid tot het uitvaardigen van verwijderbevelen. Zij maken hiervan gebruik ten aanzien van een groep van dertig personen die op steeds minder vreedzame wijze actievoeren tegen het theaterstuk. Een van de actievoerders – Singh – weigert gevolg te geven aan het verwijderbevel. Hij wordt gearresteerd en krijgt een 'caution', een officiële waarschuwing. Singh vecht de rechtmatigheid van het verwijderbevel en de waarschuwing aan. Hij betoogt dat artikel 30 ASBA geen betrekking heeft op degene die gebruikmaakt van zijn recht op vrijheid van meningsuiting ex artikel 10 EVRM. Verder stelt hij dat het verwijderbevel een disproportionele beperking oplevert van zijn recht op vreedzame vergadering ex artikel 11 EVRM.[129]

Het Court of Appeal verwerpt de bezwaren van Singh. De rechter overweegt daarbij onder meer dat de uitzondering van de 'public processions' in artikel 30 lid 5 aanhef en sub b ASBA impliceert dat deze bepaling 'public assemblies' niet uitsluit van de werkingssfeer van artikel 30 ASBA. 'Parliament has clearly decided to distinguish static protests of the kind we have here from processions over which the police would have some control and the impact of which on a local community would be transitory.'[130]

Mead uit stevige kritiek op het oordeel van het Court of Appeal: gebruikmaking van artikel 30 ASBA bij 'assemblies' is onnodig, onwenselijk en mogelijk zelfs in strijd met het

---

[127] Zie het artikel 'English Defence League march banned' van 12 augustus 2011, te raadplegen via www.independent.co.uk.

[128] Zie het artikel 'WALTHAMSTOW: Police 'ban' EDL static protest' van 26 oktober 2012, te raadplegen via www.guardian-series.co.uk.

[129] Court of Appeal 28 juli 2006 [2006] EWCA Civ 1118, 2006 WL 2049690 (The Queen on the Application of Singh v Chief Constable of West Midlands Police), r.o. 2-19.

[130] Court of Appeal 28 juli 2006 [2006] EWCA Civ 1118, 2006 WL 2049690 (The Queen on the Application of Singh v Chief Constable of West Midlands Police), r.o. 82.

EVRM. Onnodig omdat de Public Order Act – de wet die goed het midden weet te vinden tussen enerzijds vrijheid en anderzijds voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden – voldoende soelaas biedt om beperkingen op te leggen. Onwenselijk omdat artikel 30 ASBA een alles of niets benadering hanteert; 'officers on the ground' kunnen op grond van de hun verleende bevoegdheid 'assemblies' enkel beëindigen, niet beperken.

Gebruikmaking van artikel 30 ASBA verhoudt zich volgens Mead bovendien slecht tot het arrest Ezelin/Frankrijk waarin het EHRM oordeelt dat een beperking van de gehele 'assembly' niet zijn rechtvaardiging kan vinden in de enkele reden dat sommige demonstranten zich onrechtmatig gedragen. Anders dan het Court of Appeal is Mead van mening dat het protest in casu (nog) als vreedzaam was te kwalificeren en dat het onrechtmatige gedrag van sommige demonstranten de beëindiging van de 'assembly' daarom niet kon rechtvaardigen.[131]

6.3 Samenvatting

De Public Order Act voorziet in een verdergaande regeling voor het geval dat de reguliere bevoegdheden onvoldoende soelaas bieden om zich voortbewegende manifestaties – 'public processions' – in goede banen te leiden. In dat geval kan een tijdelijk algeheel verbod van maximaal drie maanden op 'public processions' worden uitgevaardigd. Daarvoor is wel het goedvinden van de 'Secretary of State' vereist. De Public Order Act biedt niet de bevoegdheid om 'public assemblies' – statische manifestaties – tijdelijk algeheel te verbieden.

De Anti Social Behaviour Act 2003 biedt de mogelijkheid om in tijden van onrust verwijderbevelen uit te vaardigen. Volgens het Court of Appeal kunnen deze verwijderbevelen ook worden ingezet bij 'public assemblies', dat wil zeggen statische manifestaties. Mead meent dat dit onder meer vanwege verdragsrechtelijke redenen niet kan.

7 Integrale verboden naar tijd in rechtsvergelijkend perspectief

7.1 Rechtsvergelijkende opmerkingen

Het Nederlandse en Duitse recht vertonen veel verwantschap in de wijze waarop zij de verhouding van het demonstratierecht en het lokale noodrecht hebben geregeld. In beide landen biedt de demonstratiewet – de Wet openbare manifestaties respectievelijk de Versammlungsgesetz – niet de bevoegdheid om in tijden van lokale onrust of in geval van noodsituaties integrale demonstratieverboden naar tijd uit te vaardigen. Indien de reguliere bepalingen onvoldoende soelaas bieden, acht de burgemeester zich bevoegd om gebruik te maken van de noodbevoegdheden die hem toekomen op grond van de artikelen 175 en 176 Gemw. In Duitsland is de politie bevoegd om dit te doen op grond van haar bevoegdheden in een 'polizeiliche Notstand'.

Op in elk geval één wezenlijk punt verschillen de Nederlandse en Duitse regeling van elkaar. In Duitsland moet er sprake zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie voordat de lokale autoriteiten mogen gebruikmaken van hun noodbevoegdheden. In Nederland acht de burgemeester zich hiertoe volgens de gemeentewettelijke noodrechtbepalingen al bevoegd in

[131] Mead 2010, p. 370-373; zie verder EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk), r.o. 53; zie voor de vergelijking die het Court of Appeal maakt met het EHRM-arrest Ezelin/Frankrijk: Court of Appeal 28 juli 2006 [2006] EWCA Civ 1118, 2006 WL 2049690 (The Queen on the Application of Singh v Chief Constable of West Midlands Police), r.o. 93-94.

geval van ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Zodoende hanteert men in Nederland minder strikte eisen voor het uitvaardigen van een tijdelijk algeheel demonstratieverbod. Bovendien is het aannemelijk dat de maximale duur van een dergelijk verbod in Duitsland aanmerkelijk minder lang bedraagt dan in Nederland. Gebruikmaking van de noodbevoegdheden in Duitsland is immers slechts toegestaan voor zolang de bestuurlijke overmachtssituatie voortduurt. Tot nu toe wordt met deze eis al dan niet terecht ruimhartig omgegaan in het Nederlandse recht.

De Engelse demonstratiewet – de Public Order Act – heeft in tegenstelling tot de Nederlandse en Duitse demonstratiewet een aparte, meer ingrijpende regeling voor het geval dat de reguliere bevoegdheden onvoldoende soelaas bieden om demonstraties te reguleren, althans voor zover het zich voortbewegende manifestaties betreft. De lokale autoriteiten zijn in dat geval bevoegd om, met goedvinden van de minister, een algeheel verbod op zich voortbewegende manifestaties uit te vaardigen voor de duur van maximaal drie maanden. De Engelse demonstratiewet biedt lokale autoriteiten niet de bevoegdheid om statische manifestaties tijdelijk algeheel te verbieden. Wel kunnen dergelijke manifestaties op grond van de Anti Social Behaviour Act in tijden van onrust betrekkelijk snel worden beëindigd.

7.2 Bezwaren bij de huidige Nederlandse rechtspraktijk

Wij hebben serieuze bezwaren tegen de in het Nederlandse recht vrij breed gedragen opvatting dat burgemeesters mogen gebruikmaken van hun noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw om gedrag van manifestanten te reguleren.

In de eerste plaats zij wij van mening dat deze noodbevoegdheden niet passen in de beperkingssystematiek van de Grondwet. Zoals onder meer Hennekens, Meijer en Schilder betogen volgt uit de delegatiebepalingen van artikelen 175 en 176 Gemw onvoldoende duidelijk dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van welk grondrecht hij dat heeft gewild. Dit is wel vereist. Niet voor niets pleiten Hennekens, Meijer en Schilder voor een wetswijziging van óf de Grondwet, óf de Gemeentewet óf de Wet openbare manifestaties.

In de tweede plaats zijn de toepassingscriteria van de artikelen 175 en 176 Gemw in sommige opzichten minder strikt dan die van de Wet openbare manifestaties. Dit doet zich met name gevoelen in geval van aanwezigheid van ‘hostile audience’ en/of tegendemonstraties. Als de burgemeester in een dergelijke situatie een preventief verbod wil uitvaardigen met een beroep op artikel 5 Wom, dan geldt op grond van de Wom-wetsgeschiedenis en de jurisprudentie de eis dat er sprake moet zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie.[132]

Wanneer de burgemeester in eenzelfde situatie een preventief verbod wil uitvaardigen door middel van een noodbevel of noodverordening – zoals de burgemeesters van Maastricht en Deurne dat bijvoorbeeld doen in 2012 respectievelijk 2014 – dan geldt de bestuurlijke overmachtssituatie-eis daarentegen niet, althans daar heeft het alle schijn van. In dat geval wordt enkel de eis gesteld dat er sprake is van ernstige wanordelijkheden, rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Gelet ook op het Duitse recht waar de bestuurlijke overmachtssituatie-eis altijd geldt bij de gebruikmaking van noodbevoegdheden, is het onwenselijk dat de Nederlandse burgemeester hierin zoveel ruimte toekomt.

In de derde plaats laat de rechtsbescherming te wensen over indien de burgemeester gebruikmaakt van zijn noodverordeningbevoegdheid ex artikel 176 Gemw. Een noodverordening is immers geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen demonstranten bestuursrechtelijk kunnen opkomen. Daarnaast is het niet altijd helder of een (niet op

[132] Zie hierover uitgebreider Roorda 2015a, p. 176.

schrift gesteld) noodbevel ex artikel 175 Gemw gekwalificeerd kan worden als een Awb-besluit.[133]

Wij hebben eveneens bezwaren tegen de opvatting van sommige Nederlandse burgemeesters dat de Wet openbare manifestaties de bevoegdheid verleent om tijdens belangrijke aangelegenheden met veel hoogwaardigheidsbekleders en in geval van tijden van onrust meer algemeen geldende (beleids)regels uit te vaardigen. Als voorbeeld wijzen we op de beleidsregels die de burgemeesters van de gemeenten Amsterdam en Den Haag hanteerden tijdens respectievelijk de inhuldiging van de Koning en de onlusten in de Haagse Schilderswijk.

In de eerste plaats verhouden dergelijke regels zich niet goed tot de Wet openbare manifestaties. De in de artikelen 5-7 Wom aan de burgemeester opgedragen beperkende bevoegdheden zijn zo geformuleerd dat de burgemeester iedere demonstratie op haar eigen merites dient te beoordelen. Een voorzichtig geformuleerde beleidslijn maakt dit niet per definitie anders.[134] Het neemt, om met de woorden van Peters te spreken, misschien wel de angel uit het juridisch debat rondom in beleidslijnen neergelegde integrale demonstratieverboden, de verhouding tot de Wet openbare manifestaties blijft echter bedenkelijk.[135]

In de tweede plaats is de rechtsbescherming twijfelachtig indien de burgemeester door middel van een algemene (beleids)regel aangeeft dat hij demonstraties tijdelijk algeheel verbiedt of dezelfde beperkingen oplegt. Een dergelijke regel is immers geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bestuursrechtelijk kan worden opgekomen.

7.3 Wenselijkheid, noodzakelijkheid en toelaatbaarheid noodverbod

Is het wenselijk, noodzakelijk en toelaatbaar dat de burgemeester beschikt over bevoegdheden op grond waarvan hij manifestaties en gedrag van manifestanten in tijden van onrust en in geval van noodsituaties verdergaand kan reguleren?

Wij zijn van mening dat die vraag, gelet ook op het Duitse en Engelse recht, bevestigend moet worden beantwoord. De behoefte daaraan bestaat bij gemeenten, zo blijkt onder meer uit de rechtspraktijk en de interviews die we hebben afgenomen. Met name in het geval van een bestuurlijke overmachtssituatie is het volgens ons noodzakelijk dat de burgemeester tijdelijk meer algemeen geldende regels kan uitvaardigen. Niet voor niets heeft de regering bij de totstandkoming van zowel de Wet openbare manifestaties als de Gemeentewet uitdrukkelijk aangegeven dat de Wet openbare manifestaties een duidelijk stelsel van bevoegdheden bevat voor de regulering van manifestaties in *normale omstandigheden*. 'Er blijven situaties denkbaar, waarin verdergaande regels en bevelen inzake manifestaties vereist zijn dan deze wet mogelijk maakt (bijvoorbeeld een verbod van toegang tot bepaalde openbare plaatsen of zelfs een tijdelijk algemeen verbod in een zeer gespannen situatie)', aldus de regering.[136]

Biedt het internationale recht ruimte aan bevoegdheden op grond waarvan manifestaties in tijden van onrust en in geval van noodsituaties verdergaand kunnen worden beperkt? Gezien de rechtspraak van het EHRM lijkt dit wel het geval. Een tijdelijk algeheel demonstratieverbod oordeelde het Europese Hof in overeenstemming met de eisen die artikel 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van de vergadervrijheid. De OVSE/ODIHR heeft desalniette-

[133] Brouwer & Wierenga 2014, p. 167; zie verder annotatie van J.G. Brouwer onder Rb. Zwolle-Lelystad (pol.r.) 17 maart 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BC7237.

[134] Ter illustratie: de burgemeester van de gemeente Den Haag verklaart in de zomer van 2014 dat hij voorlopig alle demonstraties in de Schilderswijk verbiedt. Dit leidt tot veel kritiek. Vervolgens wijzigt de burgemeester zijn beleid door te verklaren dat hij gedurende in elk geval twee maanden *in beginsel* alle demonstraties in woonwijken verbiedt.

[135] Muskee 2014.

[136] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 10.

min aangegeven dat het de voorkeur verdient om iedere demonstratie op haar eigen merites te beoordelen. Waar dit mogelijk is, onderschrijven wij deze opvatting. Er zijn volgens ons echter situaties – noodsituaties – waarin dit tijdelijk niet mogelijk is. In dat geval zouden noodbevoegdheden uitkomst kunnen bieden.

7.4 Voorstel voor een nieuwe regeling

Nu – gelet op de beperkingssystematiek van de Grondwet – de noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw de burgemeester niet de bevoegdheid verlenen om gedrag van manifestanten te reguleren in geval van noodsituaties, de Wet openbare manifestaties deze bevoegdheid evenmin verleent en het daarenboven wenselijk, noodzakelijk en toelaatbaar is dat de burgemeester beschikt over een dergelijke bevoegdheid, lijkt het ons om een aantal redenen raadzaam om deze bevoegdheid in de Wet openbare manifestaties op te nemen.

In de eerste plaats verhoudt een in de Wet openbare manifestaties opgenomen noodbevoegdheid zich goed tot de beperkingssystematiek van het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw, mits (1) de formulering van de bevoegdheid voldoende duidelijk maakt dat de wetgever daarin een beperkingsbevoegdheid aan de burgemeester toekent ten aanzien van de grondrechten als bedoeld in de artikelen 6 en 9 Gw en (2) enkel van de bevoegdheid gebruikgemaakt mag worden in het kader van de in lid 2 van de artikelen 6 en 9 Gw genoemde doelcriteria. Een in de Wet openbare manifestaties opgenomen noodbevoegdheid zou volgens ons niet zijn grondslag moeten vinden in de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ ex artikel 9 lid 1 Gw, aangezien de beperkingsbevoegdheid dan geen discretionair karakter kan hebben.[137] Die lijkt ons wel op zijn plaats indien het gaat om noodsituaties. Want juist in dergelijke situaties is het van groot belang dat de burgemeester maatwerk kan leveren.

In de tweede plaats zijn wij van mening dat het voordelen biedt om van de Wet openbare manifestaties een compleet stelsel van toepasselijke regels te maken – enigszins naar het voorbeeld van de Engelse Public Order Act – dat de uitoefening van de grondrechten als bedoeld in de artikelen 6 en 9 Gw zoveel als redelijkerwijs mogelijk uitputtend regelt, ook in het geval van noodsituaties. Het biedt zowel lokale overheidsorganen alsook demonstranten duidelijkheid.

In de derde plaats kan bij opneming van een noodbevoegdheid in de Wet openbare manifestaties goed aansluiting worden gezocht bij de systematiek van deze wet. Een voorbeeld: bepaald zou kunnen worden dat de burgemeester de noodbevoegdheid enkel kan inzetten ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen.

Bij het zoeken naar een juiste formulering van een in de Wet openbare manifestaties op te nemen noodsituatiebepaling dienen volgens ons de volgende uitgangspunten in acht te worden genomen.

(1) In lijn met de (huidige) artikelen 5-7 Wom zou de burgemeester degene moeten zijn die de noodbevoegdheid toekomt.
(2) De burgemeester zou de noodbevoegdheid enkel mogen hanteren ten aanzien van manifestaties op openbare plaatsen, wij zien vooralsnog geen noodzaak voor een noodbevoegdheid ten aanzien van manifestaties op andere dan openbare plaatsen.

---

[137] De Jong, Kummeling en Burkens lijken een andere mening toegedaan. Zij schrijven dat het een mogelijkheid zou zijn om noodrechtbepalingen naar het voorbeeld van artikel 9 Wom via de uitvoeringsconstructie in de Wet openbare manifestaties op te nemen. Zie voetnoot 149 in De Jong, Kummeling & Burkens 1994, p. 1444.

(3) De voorwaarden onder welke de burgemeester mag gebruikmaken van de noodbevoegdheid zouden in elk geval binnen de doelcriteria van het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw moeten vallen.
(4) De voorwaarden waaronder de burgemeester mag gebruikmaken van de noodbevoegdheid zouden moeten aansluiten bij die van de artikelen 175-176 Gemw – (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden.
(5) In aansluiting op het Duitse noodrecht en de Nederlandse 'hostile audience'-jurisprudentie zou er in elk geval sprake moeten zijn van een bestuurlijke overmachtssituatie wil de burgemeester mogen gebruikmaken van de noodbevoegdheid.
(6) De noodbevoegdheid zou een discretionaire bevoegdheid moeten zijn, zodat de burgemeester in noodsituaties maatwerk kan leveren: de burgemeester zou de ruimte moeten worden gelaten om zowel manifestatiebeperkende als manifestatiebeschermende noodmaatregelen te nemen.
(7) De burgemeester zou de door hem genomen noodmaatregelen zo snel mogelijk moeten bekendmaken op een in de wet vastgestelde wijze.
(8) De noodmaatregelen zouden niet langer mogen voortduren dan strikt noodzakelijk is.
(9) Zodra er geen sprake meer is van een noodsituatie, zou de burgemeester zijn noodmaatregelen moeten intrekken en dit ook bekendmaken op een in de wet vastgestelde wijze.
(10) Een op grond van de noodbevoegdheid genomen besluit zou een Awb-besluit moeten opleveren, zodat daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

8 Conclusie

Het is onwenselijk dat burgemeesters hun toevlucht zoeken tot noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw om gedrag van manifestanten te reguleren. Een dergelijke praktijk verdraagt zich slecht met de grondwettelijke beperkingssystematiek. Bovendien is er onvoldoende rechtsbescherming tegen dergelijke maatregelen. Een derde bezwaar is dat de toepassingscriteria van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden in sommige opzichten minder strikt zijn dan die van de Wet openbare manifestaties.

De burgemeester is volgens ons niet bevoegd om op grond van de Wet openbare manifestaties vergaande beperkende algemene (beleids)regels uit te vaardigen. De formulering van de artikelen 5-7 Wom verzet zich hiertegen. Bovendien staat er nauwelijks rechtsbescherming open tegen dergelijke (beleids)regels.

Gelet op het Duitse en Engelse recht, alsmede de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Wet openbare manifestaties als de Gemeentewet zijn wij van mening dat het wenselijk en noodzakelijk is om de burgemeester een verdergaande bevoegdheid te verlenen op grond waarvan hij manifestaties in geval van noodsituaties kan reguleren. Bovendien is het toelaatbaar; het internationale recht verzet zich hier niet tegen, op voorwaarde dat demonstraties zoveel als mogelijk op hun eigen merites worden beoordeeld.

Wij bevelen aan een dergelijke noodbevoegdheid in de Wet openbare manifestaties op te nemen. Niet alleen omdat dit zich goed verhoudt tot de beperkingssystematiek van het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw, maar ook omdat het goed zou zijn om van de Wet openbare manifestaties een integrale wet te maken die de uitoefening van de grondrechten als

bedoeld in de artikelen 6 en 9 Gw zoveel mogelijk uitputtend regelt. Bovendien kan bij opneming van een noodbevoegdheid in de Wet openbare manifestaties goed aansluiting worden gezocht bij de systematiek van de Wet openbare manifestaties.

De noodbevoegdheid zou een discretionaire bevoegdheid moeten zijn die de burgemeester toekomt. De burgemeester zou enkel van deze bevoegdheid mogen gebruikmaken indien er sprake is van een noodsituatie, tevens bestuurlijke overmachtssituatie. Besluiten die de burgemeester op grond van deze bevoegdheid neemt, zouden Awb-besluiten moeten zijn waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

Hoofdstuk 9
Klokgelui en andere oproepen tot belijden

1 Inleiding

Artikel 10 Wom verleent gemeenten de bevoegdheid regels uit te vaardigen met betrekking tot de duur en het geluidsniveau van klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede met betrekking tot oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering dat artikel 10 Wom niet moet worden beschouwd als de wettelijke grondslag voor beperkingen in de zin van artikel 6 lid 1 of 2 Gw, alhoewel klokgelui en belijdensoproepen uitingen zijn die vallen onder de bescherming van artikel 6 Gw.

In rechtswetenschappelijke literatuur wordt hier echter anders over gedacht. Regels over klokgelui en belijdensoproepen ex artikel 10 Wom moeten volgens een meerderheid van schrijvers wel degelijk gekarakteriseerd worden als beperkingen in de zin van artikel 6 lid 2 Gw die moeten voldoen aan de criteria van de grondwettelijke bepaling.[1] Om die reden zouden deze activiteiten zelden of nooit gereguleerd kunnen worden op lokaal niveau – beperkingen zijn niet noodzakelijk in verband met de grondwettelijke doelcriteria. Klokgelui of belijdensoproepen veroorzaken geen verkeerschaos of gezondheidsproblemen of wanordelijkheden in de zin van artikel 6 Gw.

Als de regulering van klokgelui en andere belijdensoproepen wel beschouwd moet worden als het beperken van de godsdienstvrijheid, dan liggen niet alleen regels met betrekking tot duur en geluidsniveau problematisch, maar ook bijvoorbeeld verordeningen met betrekking tot het tijdstip waarop een belijdensoproep wordt ingeperkt. De Wet openbare manifestaties biedt echter geen grondslag voor het beperken van klokgelui en belijdensoproepen naar tijdstip – denk aan een verbod gedurende de nachtelijke uren.

In dit hoofdstuk richten we ons op deze vragen van duur, geluidsniveau en tijdstip. Is het probleem dan wel zijn de problemen van een zodanige aard en omvang dat hiervoor een oplossing moet worden geboden? En zo ja, hoe zouden deze kwesties dan kunnen worden getackeld. In de literatuur wordt wel gesteld dat een wijziging van de wet of zelfs van de Grondwet noodzakelijk is.[2] Of dit daadwerkelijk noodzakelijk is, vormt de probleemstelling van dit hoofdstuk.

---

[1] Zie de annotatie van J.G. Brouwer en A.E. Schilder onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333; zie ook punten 2-3 van de annotatie van J.L.W. Broeksteeg onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *JB* 2011, 192 alsmede de punten 3-4 van de annotatie van V.M. Bex-Reimert onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333.

[2] Zie punt 3 van de annotatie van J.L.W. Broeksteeg onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *JB* 2011, 192.

2 Praktijkgedachten over klokgelui en andere belijdensoproepen

2.1 Inleiding

Om enig zicht te krijgen op de behoefte van beleidsmakers in gemeenten om klokgelui en belijdensoproep verdergaand te reguleren dan artikel 10 Wom in beginsel toelaat, hebben wij betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht de volgende vraag gesteld.

> Bestaat bij u de behoefte aan een bevoegdheid om klokgelui en andere belijdensoproepen niet alleen naar duur en geluidsniveau te reguleren – waartoe artikel 10 Wet openbare manifestaties de mogelijkheid biedt – maar ook naar tijdstip?

De antwoorden van de betogingsrechtelijke (praktijk)experts zetten wij hieronder in paragraaf 2.2 uiteen.

2.2 Tijdstip van klokgelui en belijdensoproepen

Gemeente Amsterdam
De Amsterdamse gemeenteadviseur weet niet of de behoefte in Amsterdam bestaat om klokgelui en belijdensoproepen ook naar tijdstip te regelen. Hij merkt in dit verband wel op dat het belangrijk is dat de scheiding van kerk en staat gerespecteerd wordt.

Gemeente Den Haag
De beleidsadviseur van de gemeente Den Haag geeft aan dat er momenteel geen behoefte bestaat aan het regelen van klokgelui en belijdensoproepen naar tijdstip omdat dat op dit moment niet speelt. Wel is voorstelbaar dat deze behoefte ontstaat als men hier de grenzen van het mogelijke gaat opzoeken.

Gemeente Rotterdam
De geïnterviewde persoon van de gemeente Rotterdam zegt met klokgelui en belijdensoproep weinig ervaring te hebben en daarom geen inhoudelijke reactie kunnen geven.

Gemeente & politie Utrecht
De geïnterviewde personen van de gemeente en politie Utrecht geven aan dat het tijdstip van klokgelui en belijdensoproep niet of nauwelijks voorwerp van discussie is in de gemeente.

2.3 Samenvatting

De geïnterviewde personen van de G4 gemeenten geven in meerderheid aan dat het tijdstip van klokgelui en andere belijdensoproepen niet of nauwelijks een voorwerp van discussie is in de gemeente. Op dit moment bestaat er daarom geen behoefte aan een regelgevende bevoegdheid hiertoe. Voorstelbaar is dat die behoefte in de toekomst wel zal ontstaan.

3 Klokgelui en andere belijdensoproepen – de huidige regeling

3.1 Wet en totstandkomingsgeschiedenis

Artikel 10 Wom is blijkens de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties in de plaats gekomen van artikel 8 Wet op de kerkgenootschappen. Dit artikel luidde als volgt:

> ‘(1) Het klokkengelui tot viering van kerkelijke plechtigheden of om de ingezetenen tot de godsdienstuitoefening op te roepen, kan in gemeenten, waar kerken van meer dan één kerkgenootschap zijn, in het belang der openbare orde en rust door Onzen commissaris in de provincie worden verboden.
> (2) Klokkengelui tot andere einden heeft geene plaats dan met vergunning der plaatselijke politie.’[3]

De commissaris van de Koning kwam op grond van deze bepaling dus enkel een verbodsbevoegdheid toe. Het opleggen van beperkingen naar duur, geluidsniveau en tijdstip behoorde volgens de letterlijke tekst niet tot de mogelijkheden.

De regering achtte het juist om ook in de Wet openbare manifestaties een klokgeluibepaling op te nemen om ‘te voorkomen dat klokgelui door plaatselijke regulering zou worden verboden.[4]

Artikel 10 Wom staat klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden toe, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Dit laatste – waarbij kan worden gedacht aan de oproep tot gebed vanaf een minaret[5] – stond aanvankelijk niet in het wetsvoorstel; de regering was ook niet van plan hierover iets op te nemen in artikel 10 Wom.[6] Dit leidde tot veel kritiek in de literatuur.[7] Met als doel andere geloofsovertuigingen gelijk te behandelen als de christelijke, gaat de wetgever er uiteindelijk echter toe over ook oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging in artikel 10 Wom te regelen.[8] Het NJCM zegt in 1987 deze gelijkstelling met instemming te begroeten.[9]

De gemeenteraad is bevoegd om ten aanzien van klokgelui en belijdensoproepen regels te stellen, maar alleen met betrekking tot duur en geluidsniveau, zo bepaalt de tweede volzin van artikel 10 tweede volzin Wom. De regering merkt op dat deze regels wel kunnen zijn afgestemd op de gelegenheden en tijdstippen waarop het klokgelui zal plaatsvinden.[10] Niet duidelijk is of de regering daarmee bedoelt te zeggen dat ‘duur’ tevens op ‘tijdstip’ ziet.

De uitoefening van de bevoegdheid ex artikel 10 Wom dient volgens de regering binnen redelijke grenzen te blijven. ‘Tegen onverhoopte uitwassen wat betreft duur of geluidsniveau zal, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en behoeften, op grond van de tweede volzin door gemeenten regulerend kunnen worden opgetreden.’[11]

---

[3] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25.
[4] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25.
[5] In 2007 antwoordde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op Kamervragen dat de islamitische oproep tot het gebed – ook al zou die dagelijks plaatsvinden – onder artikel 6 Gw en artikel 10 Wom valt. Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, 3307-3308.
[6] *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 21.
[7] Heringa 1985, p. 162; De Winter 1986, p. 1084; Den Dekker-van Bijsterveld 1986, p. 220.
[8] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 19 en 21; zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 2004/2005, 259.
[9] Heringa 1987, p. 249.
[10] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 8.
[11] *Kamerstukken II* 1987 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25.

De regering geeft ten tijde van de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties aan dat artikel 10 niet moet worden beschouwd als de wettelijke grondslag voor beperkingen in de zin van lid 1 of lid 2 van artikel 6 Gw, alhoewel klokgelui en oproepen beschermde uitingen zijn die vallen onder artikel 6 Gw: 'artikel 10 beoogt slechts voor alle duidelijkheid te vermelden dat de gemeenteraad bevoegd is tot begrenzing van de geluidsproductie. Zonder deze uitdrukkelijke vermelding zou de onjuiste mening kunnen postvatten, dat deze uitingen zonder enige begrenzing zijn toegestaan.'[12]

De regering zoekt voor haar opvatting in dezen aansluiting bij de doctrine van de redelijke uitleg van grondrechten. De geluidssterkte en duur van klokgelui en belijdensoproepen zouden geen essentieel onderdeel uitmaken van de inhoud van hetgeen wordt beleden.[13]

Een en ander maakt artikel 10 Wom tot een atypische bepaling. De beperkingsbevoegdheid past niet in de strakke grondwettelijke beperkingssystematiek volgens welke uitsluitend de formele wetgever bevoegd is beperkingen te stellen en er slechts een begrensde delegatiebevoegdheid bestaat: de bevoegdheid om de uitoefening van het grondrecht te beperken mag slechts geclausuleerd worden 'doorgegeven': gedelegeerde organen kunnen slechts beschikken over een beperkingsbevoegdheid die is gekoppeld aan de drie doelcriteria: in het belang van gezondheid of verkeer of ter voorkoming of beëindiging van wanordelijkheden.

De bevoegdheid valt slechts op twee manieren alsnog in te passen: via de redelijke uitleg – het aan banden leggen van in de openbaarheid te doene belijdensoproepen is geen beperking van de vrijheid van godsdienst – of via de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht. Voor beide zijn aanknopingspunten in de wetgeschiedenis te vinden.

3.2 Rechtspraak en literatuur

In de rechtspraak en literatuur is het nodige te doen geweest over klokgelui in de zin van artikel 10 Wom. Met name de zaak Schilder, die het uiteindelijk tot het EHRM heeft gebracht, heeft de rechtswetenschappelijke gemoederen flink bezig gehouden. Voordat we nader ingaan op deze zaak (§ 3.2.3), staan we eerst stil bij de kritiek op artikel 10 Wom in de literatuur ten tijde van de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties (§ 3.2.1) alsmede een drietal Afdelingsuitspraken (§ 3.2.2).

3.2.1 Literatuur ten tijde van de totstandkoming van artikel 10 Wom

De Winter vraagt zich in 1986 bij het ontwerp Wet openbare manifestaties af waar de bevoegdheid van de gemeenteraad ex artikel 10 Wom om regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau van klokgelui opeens vandaan komt. De grens van het toelaatbare lijkt duidelijk te zijn overschreden nu alleen de wetgever bevoegd is om buiten de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw om beperkingen op te leggen. 'Klokgelui is niet eenvoudig in verband te brengen met de gezondheid, het verkeer of wanordelijkheden. Rest dus de beperking van artikel 6 lid 1 Gw: 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Delegatie is dan echter (…) verboden.' Artikel 10 Gw mag door de rechter vanwege het toetsingsverbod van de rechter niet getoetst worden aan de Grondwet. De verordeningen die de gemeenteraad op grond van artikel 10 Wom uitvaardigt echter wel. Met een dergelijke verordening schendt de gemeenteraad de Grondwet. Duidelijk is immers dat een regeling van het klokgelui zich met een beroep op de in artikel 6 lid 2 Gw genoemde belangen niet goed laat rechtvaardigen. En

[12] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 2; zie ook *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2253.
[13] *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 2.

andere wegen om die bevoegdheid te verkrijgen zijn afgesloten door artikel 6 lid 1 Gw, aldus De Winter.[14]

Heringa laat zich in 1985 ook al kritisch uit over artikel 10 van het ontwerp. De zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 6 lid 1 Gw dwingt ertoe dat alleen de formele wetgever, zonder delegatiemogelijkheid, bevoegd is de uitoefening van het grondrecht aan beperkingen te onderwerpen. De wet moet dan zelf nauwkeurig de criteria aangeven. Daarmee verdraagt zich niet dat de burgemeester met betrekking tot geluidsniveau eisen kan stellen. 'Zo'n vrije bevoegdheid kan de burgemeester slechts toegekend worden waar de gezondheid, het verkeer of de openbare orde in het geding is. Een vrije, buiten deze criteria omgaande beperkingsbevoegdheid staat op gespannen voet met de eis dat de wet zelf nauwkeurig de criteria moet aangeven', aldus Heringa.[15]

Den Dekker-van Bijsterveld is minder kritisch. Zij betoogt in 1988 dat een redelijke interpretatie met zich meebrengt dat artikel 6 lid 2 Gw als voldoende basis voor artikel 10 Wom beschouwd kan worden omdat het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging naar buiten is gericht.[16]

3.2.2 Afdeling bestuursrechtspraak

In een zaak van 27 oktober 1994 onder vinden omwonenden hinder van klokgelui van een kerk. Zij zijn van mening dat het college van b en w aan de op grond van de Hinderwet verleende vergunning voor de kerk ten onrechte geen voorschriften heeft verbonden met betrekking tot de duur en het geluidsniveau van het klokgelui. Het college is daarentegen van mening dat klokgelui in de zin van artikel 10 Wom niet nader kan worden geregeld in het kader van de Hinderwet.

De Afdeling overweegt als volgt. Artikel 10 Wom ziet op de regulering van klokgelui ter bescherming van de in artikel 6 lid 2 Gw opgesomde belangen. Deze belangen vallen niet te vereenzelvigen met de belangen die de Hinderwet beoogt te beschermen. Dit betekent dat de Wet openbare manifestaties er niet aan in de weg staat dat in het kader van de toepassing van de Hinderwet aan een vergunning voorschriften worden verbonden met betrekking tot het klokgelui. Dat het om de uitoefening van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 lid 1 Gw gaat, doet hier niet aan af. Wel brengt dit met zich mee dat de aan de Hinderwetvergunning verbonden voorschriften niet zo ver mogen gaan dat daardoor het gebruik van de klok illusoir wordt gemaakt of onnodig wordt beperkt. De Afdeling vernietigt de verleende vergunning en draagt het college op te onderzoeken of het noodzakelijk is voorschriften te verbinden aan het klokgelui in de zin van artikel 10 Wom.[17]

Brederveld zet vraagtekens bij de opvatting van de Afdeling dat artikel 10 Wom ziet op regulering van de in artikel 6 lid 2 Gw genoemde belangen; 'de wet is blijkens haar considerans gebaseerd op artikel 6 (en 9) Grondwet zonder meer, dus ook het eerste lid.' De overweging van de Afdeling dat de in het tweede lid van artikel 6 Gw opgesomde belangen niet te vereenzelvigen zijn met de belangen van de Hinderwet, vindt hij bovendien een slag in de lucht. 'De Wom ziet niet alleen op dat tweede lid en geeft een duidelijk, zij het voor 'belijders' veel ruimte biedend, stramien voor klokgelui met een bepaald doel.'[18] Het lijkt erop dat Brederveld hiermee suggereert dat artikel 10 Wom een uitwerking is van artikel 6 lid 1 Gw en

[14] De Winter 1986.
[15] Heringa 1985, p. 162; zie ook Heringa 1987, p. 249-250.
[16] Den Dekker-van Bijsterveld 1988, p. 211-213.
[17] ABRvS 27 oktober 1994, ECLI:NL:RVS:1994:AP9714, *Gst.* 1995-7005, 5, m.nt. E. Brederveld.
[18] Zie punten 3 en 4 van de annotatie van E. Brederveld onder ECLI:NL:RVS:1994:AP9714, *Gst.* 1995-7005, 5.

de toepassing ervan zodoende buiten de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw om kan plaatsvinden.

In een andere zaak van van 3 december 1998 gaat het om de vraag of APV-voorschriften die de mogelijkheid om gebedsvlaggen uit te hangen beperken, in strijd zijn met de grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde vrijheid van godsdienst en meningsuiting. De Afdeling oordeelt van niet en overweegt daarbij als volgt. Voor zover de APV-voorschriften de genoemde grondrechten beperken, brengt dit niet met zich mee dat deze voorschriften geen toepassing kunnen vinden.[19] De voorschriften zijn immers niet gericht op een nadere regeling van de inhoud of de wijze van uitoefening van de vrijheid van godsdienst en meningsuiting. Evenmin hebben de voorschriften tot gevolg dat het uithangen van de gebedsvlaggen volledig onmogelijk wordt gemaakt.[20]

Vermeulen is van mening dat de leer van de redelijke uitleg van grondrechten in casu uitkomst had moeten bieden. Hij betoogt dat volgens deze leer de godsdienstvrijheid niet in de weg staat aan het stellen van verordeningen ten behoeve van bestrijding van geluidhinder of openbare orde problemen, ook al hebben dergelijke regelingen mede betrekking op klokgelui.[21]

De Afdeling lijkt in deze zaak meer aansluiting te zoeken bij de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht. Eerder deed de Afdeling dit in een zaak die wel direct samenhangt met de vrijheid van godsdienst, maar geen betrekking heeft op een belijdensoproep.

In deze uitspraak van 17 augustus 1990 gaat het om het gebruik van geluidsversterkende apparatuur bij een samenkomst tot het belijden van godsdienst. De Voorzitter van de Afdeling overweegt dat de uitoefening van een grondrecht niet met zich meebrengt dat een APV-bepaling waarin een verbod op het veroorzaken van geluidhinder is opgenomen haar betekenis verliest. Wel dient een grote mate van zorgvuldigheid in acht genomen te worden bij het daaraan gekoppelde ontheffingenbeleid voor zover het gaat om de uitoefening van een grondrecht. Omdat het college van b en w dat niet had gedaan, treft de Voorzitter van de Afdeling een voorlopige voorziening.[22]

In zijn annotatie bij de uitspraak stelt Boon dat de Wet openbare manifestaties slechts een beperkte mogelijkheid biedt om op te treden tegen al te luidruchtige geloofsverkondiging. Op grond van artikel 10 Wom kan de gemeenteraad enkel regels stellen over duur en geluidsniveau van religieus klokgelui. Vervolgens schrijft hij: ‘Met Den Dekker-van Bijsterveld neem ik nu maar aan dat deze bepaling past binnen de in art. 6 lid 2 Gr.w. genoemde doelcriteria (…), hoewel ook daar nog over zou kunnen worden getwist.’[23]

3.2.3 De zaak Schilder

Over het klokgelui van Harm Schilder, pastoor in de parochie Margarita Maria Alacoque in Tilburg is zoveel juridisch geharrewar geweest dat we er een speciale paragraaf aan wijden.

[19] De Afdeling spreekt in dit verband overigens niet over ‘beperken’ maar over ‘inbreuk maken op’. Dit is onjuist, zo stelt Vermeulen terecht. Een beperking van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke vrijheden is ofwel geoorloofd, ofwel geoorloofd. Alleen in het laatste geval spreken we van een inbreuk. ‘Een geoorloofde inbreuk is een contradictio in terminis.’ Zie punt 2 van de annotatie van B.P. Vermeulen onder ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000, 291.

[20] ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000, 291, m.nt. B.P. Vermeulen.

[21] Zie punt 3d van de annotatie van B.P. Vermeulen onder ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000, 291.

[22] Vz. ARRvS 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, *AB* 1991, 44, m.nt. P.J. Boon.

[23] Zie punt 3 van de annotatie van P.J. Boon onder Vz. ARRvS 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, *AB* 1991, 44.

Omwonenden van de parochie storen zich aan het gelui dat sinds 28 augustus 2006 dagelijks om 07:15 uur begint. Zij verzoeken als actiegroep ‘Wakkere Lui(den)’ de pastoor – Harm Schilder – het gelui te doen ophouden. De pastoor geeft geen gevolg aan dit verzoek. De omwonenden richten zich vervolgens tot het college van b en w. Het college waarschuwt de pastoor dat hij het gelui in de ochtenduren dient te staken. Als de pastoor daar ook geen gevolg aan geeft, gaat het college over tot het opleggen van een last onder dwangsom wegens nietnaleving van de plaatselijke geluidsverordening. De parochie komt hiertegen in bezwaar en – nadat de bezwaren ongegrond zijn verklaard – in beroep. Wat volgt zijn twee rechtbankuitspraken, één Afdelingsuitspraak en één uitspraak van het Europese Hof.

Rechtbank Breda 26 november 2007

De parochie betoogt voor de rechter dat het college geen last onder dwangsom kan opleggen omdat de gemeenteraad van Tilburg geen regels heeft gesteld als bedoeld in artikel 10 tweede volzin Wom. Bovendien is zij van mening dat artikel 110 van de APV van Tilburg (APV 2005) – waarin een verbod op geluidshinder is opgenomen – niet als regel(s) in voormelde zin kunnen worden gezien, onder meer omdat het vierde lid van artikel 110 APV bepaalt dat het artikel niet geldt voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

De rechtbank overweegt als volgt. Het klokgelui valt onder de reikwijdte van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw. De beperkingen van het klokgelui houden daarom een beperking in van deze vrijheid. Artikel 10 Wom biedt de gemeenteraad de bevoegdheid om klokgelui ter bescherming van de belangen als bedoeld in artikel 6 lid 2 Gw te beperken naar duur en geluidsniveau. De gemeenteraad heeft hiervan echter geen gebruikgemaakt.

Daarnaast stelt de rechter dat de Grondwet en de Wet openbare manifestaties er niet aan in de weg staan dat het college handhavend optreedt op grond van artikel 110 lid 1 APV – waarin een verbod op het veroorzaken van geluidshinder is opgenomen –, mits die handhaving niet zo ver gaat dat daardoor het gebruik van de klokken illusoir wordt gemaakt of onnodig wordt beperkt. Aan handhavend optreden staat echter wel artikel 110 lid 4 APV in de weg. Volgens deze bepaling geldt het verbod van artikel 110 APV niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. Hiervan is sprake volgens de rechter.

De rechtbank verklaart het beroep gegrond, vernietigt het besluit op bezwaar en herroept het primaire besluit.[24]

In zijn commentaar is De Graaf van mening dat klokgelui wordt beschermd door artikel 6 Gw en op grond van artikel 10 Wom door de gemeenteraad kan worden beperkt naar duur voor zover dat in overeenstemming is met de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw. Nu de raad dit niet heeft gedaan, is volgens De Graaf het college van b en w – gezien de Grondwet en de Wet openbare manifestaties – überhaupt niet bevoegd om handhavend op te treden tegen het klokgelui.[25]

Rechtbank Breda 20 oktober 2010

De gemeenteraad van Tilburg besluit in het voorjaar 2009 tot wijziging van de plaatselijke verordening.[26] Het nieuwe artikel 109a APV komt als volgt te luiden:

---

[24] Rb. Breda 26 november 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:BB8689; zie hierover ook Vermeulen 2011, p. 61-62

[25] Rb. Breda 26 november 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:BB8689, *JM* 2008, 16, m.nt. De Graaf.

[26] Zie daarover uitgebreider punt 1 en 2 van de annotatie van V.M. Bex-Reimert onder ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333.

> Het is verboden om van 23:00 uur tot 07:30 uur door middel van klokgelui dan wel op andere wijze op te roepen tot gebed, in de zin van artikel 10 Wet openbare manifestaties, met een geluidsniveau dat meer dan 10dB(A) ligt boven de normen uit het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) en meer dan 10 dB(A) boven het referentieniveau van de omgeving.

Als het college van b en w vlak erna constateert dat de parochie het verbod overtreedt door om 07:15 uur boven het toegestane geluidsniveau de klok te luiden, legt het een last onder dwangsom op. De parochie gaat hiertegen in bezwaar en beroep. Zij betoogt dat artikel 109a APV de vrijheid van godsdienst meer beperkt dan artikel 6 Gw en artikel 10 Wom toelaten. Verder stelt de parochie dat artikel 109a APV niet strookt met het bepaalde in het Activiteitenbesluit.[27] Bovendien zou de beperking het belijden van godsdienst illusoir maken, door het gedempte geluidsniveau kan de parochie slechts een klein gedeelte van zijn parochianen bereiken.

De Rechtbank Breda is anders dan de parochie van mening dat artikel 109a APV niet de in artikel 10 Wom omschreven bevoegdheid overschrijdt. Artikel 10 Wom laat de gemeenteraad toe het geluidsniveau van klokgelui voor het gehele etmaal aan banden te leggen, daarmee ook voor een deel van een etmaal. De rechter wijst daarbij op de parlementaire geschiedenis waarin staat dat de gemeenteraad de regels in de zin van artikel 10 Wom kan afstemmen op de gelegenheden en tijdstippen waarop het klokgelui zal plaatsvinden.[28]

Artikel 109a APV maakt de godsdienstvrijheid volgens de rechter niet illusoir omdat tussen 07:30 uur en 23:00 uur helemaal geen beperking geldt voor klokgelui. Bovendien laat de verordening gedempt klokgelui gedurende de nachtelijke uren onverlet.

De stelling van de parochie dat artikel 109a APV niet strookt met het Activiteitenbesluit verwerpt de rechtbank omdat artikel 109a APV zijn grondslag niet vindt in de Wet milieubeheer of een tot deze wet te herleiden algemene maatregel van bestuur zoals het Activiteitenbesluit, maar slechts in de Wet openbare manifestaties. Bovendien is het regime van artikel 109a APV niet strikter dan dat van het Activiteitenbesluit. Uit de tekst van de APV-bepaling, die aansluiting zoekt bij het Activiteitenbesluit, blijkt immers dat tussen 07:00 uur en 07:30 uur moet worden voldaan aan de eisen die gerelateerd zijn aan de geluidswaarwaarden die gelden voor de 'dagperiode' in de zin van het Activiteitenbesluit.

De Rechtbank Breda verklaart het beroep ongegrond.[29]

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 13 juli 2011

De parochie gaat in hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Breda. De Afdeling overweegt dat klokgelui in de zin van artikel 10 Wom kan worden aangemerkt als beschermde uiting tot het belijden van godsdienst. Desalniettemin moet de bevoegdheid ex artikel 10 tweede volzin Wom niet worden opgevat als grondslag om de in artikel 6 Gw gewaarborgde godsdienstvrijheid te beperken. Zij dient ertoe om excessen wat betreft duur of geluidsvolume te voorkomen. Redelijke uitleg van artikel 6 Gw brengt met zich dat dit recht niet de vrijheid tot kerkklokgelui van elke duur en met elk geluidsniveau impliceert.

De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht overwogen dat de raad niet in strijd met artikel 10 tweede volzin Wom handelt door het geluidsniveau van klokgelui tussen 23:00 uur en 07:30 uur aan banden te leggen. Klokgelui gedurende die uren kan de nachtrust verstoren.

---

[27] Rb. Breda 20 november 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO1112, r.o. 2.2.

[28] Rb. Breda 20 november 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO1112, r.o. 2.5; *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 8.

[29] Rb. Breda 20 november 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO1112, r.o. 2.5-2.8.

Omdat het een uiting is van de godsdienstvrijheid, moet enige overlast echter wel geaccepteerd worden. Gebruik van enige betekenis resteert, nu artikel 109a APV klokgelui tussen 23:00 uur en 07:30 uur niet volledig verbiedt. Bovendien geldt geen beperking voor het klokgelui tussen 07:30 en 21:00 uur. Zodoende maakt artikel 109a APV de mogelijkheid tot het belijden van godsdienst niet illusoir.

Verder is de Afdeling van oordeel dat de in artikel 109a APV gekozen periode niet in strijd is met het Activiteitenbesluit waarin de nachtperiode duurt van 23:00 uur tot 07:00 uur. In de eerste plaats hoeft artikel 109a APV niet aan het Activiteitenbesluit te worden getoetst, omdat deze APV-bepaling haar grondslag vindt in de Wet openbare manifestaties en omdat het Activiteitenbesluit bepaalt dat het geluid tot het belijden van godsdienst buiten beschouwing blijft bij het bepalen van de geluidsniveaus bedoeld in dat besluit. In de tweede plaats heeft de rechtbank terecht overwogen dat uit de tekst van artikel 109a APV blijkt dat tussen 07:00 uur en 07:30 uur geluidsnormen gelden die zijn gerelateerd aan de 'dagperiode' als bedoeld in het Activiteitenbesluit. In de derde plaats heeft de gemeenteraad de nachtperiode niet opgerekt ten opzichte van het Activiteitenbesluit, aangezien de raad in de toelichting op de APV uitdrukkelijk spreekt van de nacht- en vroege ochtendperiode.

De Afdeling oordeelt artikel 109a APV verbindend en acht het college bevoegd handhavend op te treden.[30]

Efthymiou schrijft in zijn commentaar bij deze uitspraak dat de Afdeling aansluiting zoekt bij de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht door te oordelen dat regulering van klokgelui er niet toe mag leiden dat voor het klokgelui geen gebruik van betekenis meer resteert. Het recht om klokken te luiden is volgens Efthymiou echter geen connex recht bij het recht tot het belijden van godsdienst, aangezien de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties zegt dat klokgelui een uiting is tot het belijden van godsdienst in de zin van artikel 6 Gw.

Nu het klokgelui deel uitmaakt van het kernrecht, kan het gelui beperkt worden voor zover de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw daartoe de ruimte bieden. Het lijkt Efthymiou niet onmogelijk om in casu een op artikel 10 Wom gebaseerde beperking te typeren als een beperking ter bescherming van de gezondheid. Genieten van een ongestoorde nacht- en vroege ochtendrust is essentieel voor de gezondheid. Kerkklokken die om 07:15 uur op volle sterkte luiden, zijn niet bevorderlijk voor die ongestoorde rust.

Efthymiou constateert dat de wetgever blijkens de wetsgeschiedenis voor een andere beperkingssystematiek heeft gekozen, namelijk die van de leer van de redelijke uitleg van een grondrecht. Voor die weg kiest de Afdeling in casu ook, zij het dat zij het wat ingewikkeld maakt door daarbij het criterium 'gebruik van betekenis' van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht te betrekken. Kiezen voor de leer van de redelijke uitleg is volgens Efthymiou gezien eerdere jurisprudentie consistent en sluit aan bij de opvattingen van de wetgever over de betekenis van artikel 10 Wom.[31]

Broeksteeg is in zijn commentaar veel kritischer dan Efthymiou. Hij schrijft dat klokgelui de uitoefening van de vrijheid van godsdienst buiten gebouwen en besloten plaatsen is. Dit betekent dat een beperking daarvan moet voldoen aan de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw. Artikel 10 Wom lijkt echter moeilijk te kunnen voldoen aan deze doelcriteria. 'Het valt niet goed in te zien dat klokgelui een bedreiging is van de gezondheid, verkeersbelangen schaadt, dan wel de oorzaak is van wanordelijkheden.' Dat de Afdeling hieraan geen aandacht besteedt, lijkt Broeksteeg in het licht van het toetsingsverbod ex artikel 120 Gw logisch.

---

[30] ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, r.o. 2.3.1-2.3.7.
[31] ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS2011:BR1448, *Gst.* 2014, 4, m.nt. N.S. Efthymiou.

De beperkingssystematiek waarvoor de wetgever en – in navolging daarop – de Afdeling kiezen, namelijk de leer van de redelijk uitleg, kan Broeksteeg niet overtuigen. Want als artikel 10 Wom geen beperking van het grondrecht is, zou artikel 10 Wom strikt genomen overbodig zijn. De gemeenteraad zou dan op grond van haar autonome verordeningsbevoegdheid regels hieromtrent kunnen stellen. In de redenering van de regering en de Afdeling valt enkel gematigd – niet te luid en niet te langdurig – klokgelui onder de reikwijdte van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw. Het lijkt Broeksteeg correcter om te erkennen dat klokgelui tot de vrijheid van godsdienst behoort en dat beperkingen daarvan met betrekking tot duur en geluidsniveau zijn toegestaan. Dat past echter niet binnen de systematiek van artikel 6 Gw en de Wet openbare manifestaties. Een (grond)wetswijziging zou daarom op zijn plaats zijn om tot een minder gekunstelde oplossing te komen, aldus Broeksteeg.[32]

Bex-Reimert is met Broeksteeg van mening dat het niet duidelijk is hoe de bevoegdheid ex artikel 10 Wom om klokgelui naar duur en geluidsniveau te regelen zich tot de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw verhoudt. Zij komt tot de conclusie dat artikel 10 Wom in ieder geval niet dient ter nadere invulling van artikel 6 lid 2 Gw. Verder is Bex-Reimert net als Broeksteeg van mening dat artikel 10 Wom overbodig zou zijn als – zoals de wetgever en de Afdeling doen – op grond van de leer van de redelijk uitleg wordt aangenomen dat een beperking van klokgelui naar duur en geluidsniveau geen beperking inhoudt van de godsdienstvrijheid. In dat geval had de gemeenteraad immers ook op grond van zijn autonome bevoegdheden regels kunnen stellen.[33]

Brouwer en Schilder uiten eveneens fundamentele kritiek op het oordeel van de Afdeling. Zij schrijven: klokgelui dat parochianen noodt tot de mis dient te worden gezien als een onderdeel van het recht op vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. De bevoegdheid om dit te beperken is aan de formele wetgever. Omdat klokgelui beschouwd moet worden als de uitoefening van de godsdienstvrijheid buiten gebouwen, kan de bevoegdheid om het klokgelui te beperken ingevolge artikel 6 lid 2 Gw gedelegeerd worden aan lokale overheden, maar die mogen uitsluitend regels uitvaardigen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Dit heeft plaatsgevonden in artikel 10 Wom, althans dat oordeelt de rechtbank.

De Afdeling is daarentegen van mening dat artikel 10 Wom niet zijn basis vindt in artikel 6 lid 2 Gw. Zij past de leer van de redelijke uitleg van artikel 6 Gw toe om tot de conclusie te komen dat artikel 109a APV niet onverbindend is. Brouwer en Schilder voeren een vijftal bezwaren aan tegen toepassing van deze leer. Wij noemen hier de twee belangrijkste.

In de eerste plaats is de redenering van de Afdeling niet logisch consistent. Volgens de wetsgeschiedenis valt klokgelui tot oproep van kerkdiensten als zodanig binnen de reikwijdte van artikel 6 Gw. De Afdeling meent dat dit niet zo is voor zover het klokgelui gezien het tijdstip op de dag een onacceptabel geluidsniveau bereikt. Excessen kunnen zodoende bij autonome verordening worden beperkt. Daarbij moet echter wel ruimte van enige betekenis overblijven voor klokgelui in de zin van artikel 6 Gw. Het stellen van deze voorwaarde – die afkomstig is uit de verspreidingsjurisprudentie – is echter volkomen irreëel nu een autonome verordening de vrijheid van godsdienst in de zin van artikel 6 Gw in beginsel in het geheel niet mag beperken.

In de tweede plaats kan een dergelijke systematiek leiden tot tamelijk arbitraire uitkomsten. Want wanneer valt klokgelui tot oproep van kerkdiensten nog onder de reikwijdte van

---

[32] ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *JB* 2011, 192, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; zie ook de punt 2 van de annotatie van J.L.W. Broeksteeg onder EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland).

[33] ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333, m.nt. V.M. Bex-Reimert.

artikel 6 Gw? Enkel als de rechter van mening is dat het klokgelui gezien het tijdstip op de dag geen onacceptabel geluidsniveau bereikt?

Brouwer en Schilder zijn van mening dat de lokale bestuursorganen enkel tegen godsdienstig klokgelui mogen optreden, voor zover artikel 10 Wom hen daartoe de bevoegdheid verleent. Dit volgt naar hun mening uit de memorie van toelichting op artikel 10 Wom waarin de regering stelt: 'Tegen onverhoopte uitwassen wat betreft duur of geluidsniveau zal, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en behoeften, op grond van de tweede volzin door gemeenten regulerend kunnen worden opgetreden.'[34] Artikel 10 Wom vindt op zijn beurt weer de grondslag in de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw. De doelcriteria moeten daarom worden ingelezen in artikel 10 Wom. Anders zou de delegatieopdracht ongrondwettig zijn. Probleem is echter dat de noodzaak om klokgelui in de zin van artikel 6 Gw te beperken in verband met één van deze doelcriteria zich zelden of nooit zal voordoen. 'Aan de Tilburgse pastoor de twijfelachtige eer om dit klaar te spelen', aldus Brouwer en Schilder.[35]

Europese Hof voor de rechten van de mens 16 oktober 2012

Pastoor Harm Schilder laat het er niet bij zitten en dient een klacht in bij het EHRM. Hij is van mening dat zijn rechten in de zin van artikel 9 EVRM zijn geschonden, in het bijzonder zijn recht om zijn godsdienst te uiten, omdat het college van Tilburg op arbitraire, disproportionele en ongerechtvaardigde wijze het luiden van kerkklokken heeft beperkt.

Het Europese Hof is van oordeel dat er sprake is van een beperking van de godsdienstvrijheid als bedoeld in artikel 9 EVRM. De beperking is voorzien bij wet en in het belang van de rechten en vrijheden van anderen. Ten aanzien van de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, overweegt het EHRM als volgt: de beperking is geen 'blanket ban' op het klokluiden, slechts een beperking van het geluidsniveau gedurende de nachtelijke uren. 'In these circumstances, the Court finds that in the determination of the restriction at issue a fair balance was struck between the competing interests involved and that therefore the restriction at issue can reasonably be regarded as justified under Article 9 § 2 of the Convention.'[36]

Broeksteeg kan zich vinden in het oordeel van het Hof dat klokgelui, ook luid klokgelui, behoort tot de vrijheid van godsdienst, maar dat de beperking in casu gerechtvaardigd is.[37]

Net als Broeksteeg constateert ook Overbeeke in zijn commentaar bij het EHRM-arrest dat het Europese Hof in tegenstelling tot de Afdeling van oordeel is dat de beperking van het klokgelui een beperking van de godsdienstvrijheid inhoudt.[38] Volgens Overbeeke had het voor de hand gelegen als het EHRM bij de behoordeling van de zaak voor het beperkingsdoel 'de bescherming van de gezondheid' had gekozen dat naadloos aansluit bij één van de drie beperkingsgronden van artikel 6 lid 2 Gw en de Wet openbare manifestaties. In plaats daarvan kiest het Hof voor het doel 'rechten en vrijheden van anderen', waarbij het Hof zich naar eigen zeggen mede baseert op de overwegingen van de Afdeling.[39]

Barkhuysen en Van Emmerik schrijven dat het Hof terecht overweegt dat het recht om een godsdienst te belijden geen vrijbrief geeft om in de openbare ruimte iedere handeling te

[34] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 429, nr. 3, p. 25.
[35] ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Scihlder.
[36] EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), r.o. 20-23.
[37] Zie punt 3 van de annotatie van J.L.W. Broeksteeg onder EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), *JB* 2013, 2.
[38] Zie punt 6 van de annotatie van A.J. Overbeeke onder EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), *EHRC* 2013, 68.
[39] Zie punt 12 van de annotatie van A.J. Overbeeke onder EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), *EHRC* 2013, 68.

verrichten die ingegeven is of gemotiveerd wordt vanuit een godsdienst of geloof. Er gelden grenzen aan wat valt onder de reikwijdte van de godsdienstvrijheid. Niet voor niets is het Hof in casu voorzichtig ten aanzien van de vraag of het klokgelui valt onder de reikwijdte van de bescherming van de godsdienstvrijheid. Het Hof overweegt: 'the Court is prepared to assume that such a restriction constitutes an interference with the right to manifest one's religion'. Barkhuysen en Van Emmerik zijn van mening dat die voorzichtigheid ook geboden is bij bijvoorbeeld islamitisch gebedsoproep.[40]

Over de Afdelingsuitspraak merken Barkhuysen en Van Emmerik nog op dat de Afdeling een wat gekunsteld onderscheid maakt tussen enerzijds klokgelui, dat beschermd wordt door de godsdienstvrijheid van artikel 6 lid 1 Gw, en anderzijds excessief klokgelui naar volume en duur, dat via de redelijke uitleg buiten de strikte kaders van artikel 6 Gw valt.[41]

3.3 Samenvatting

De regering stelt ten tijde van de totstandkoming van artikel 10 Wom dat op grond van de leer van de redelijke uitleg van grondrechten deze bepaling niet moet worden beschouwd als de wettelijke grondslag voor beperkingen in de zin van lid 1 of lid 2 van artikel 6 Gw. Klokgelui en anderen belijdensoproepen in de zin van artikel 10 Wom zijn volgens haar echter wel beschermde uitingen die vallen onder artikel 6 Gw. Geluidssterkte en duur van klokgelui maken daarentegen geen essentieel onderdeel uit van de inhoud van hetgeen wordt beleden.

In de literatuur wordt het nieuwe artikel 10 Wom kritisch ontvangen. De Winter en Heringa zijn van oordeel dat de bepaling niet goed past in de beperkingssystematiek van artikel 6 Gw, aangezien alleen de formele wetgever bevoegd is om buiten de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw om beperkingen te stellen aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

De Afdeling volgt onder meer in de zaak Schilder de lijn van de regering en oordeelt dat artikel 10 Wom zijn rechtvaardiging vindt in de leer van de redelijke uitleg van grondrechten.

De opvatting van de Afdeling is volgens vele rechtswetenschappers onhoudbaar. Zij stellen dat de leer van de redelijke uitleg van grondrechten – net als de leer van het kernrecht – een beperking van het klokgelui als bedoeld in artikel 10 Wom niet kan rechtvaardigen, omdat ook excessief klokgelui valt onder de reikwijdte van artikel 6 Gw. Zodoende moet een beperking van klokgelui en andere belijdensoproepen voldoen aan de beperkingssystematiek van lid 1 of lid 2 van artikel 6 Gw. Artikel 10 Wom past echter niet goed in deze grondwettelijke beperkingssystematiek. Voorgesteld wordt om de Grondwet dan wel de Wet openbare manifestaties te wijzigen.

4 Klokgelui en andere belijdensoproepen – een herziene regeling

De opvatting van de regering ten tijde van de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties alsook de opvatting van de Rechtbank Breda en de Afdeling stuiten op veel kritiek in de literatuur. Deze kritiek laat zich samenvatten aan de hand van een vijftal punten die wij hieronder in de paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.5 kort uiteenzetten. In 4.2 gaan wij in op de vraag of de kritiek voldoende aanleiding is om de regeling van klokgelui en andere belijdensoproepen te herzien en zo ja, hoe die regeling er volgens ons uit moet komen zien.

---

[40] Zie punt 3 van de annotatie van T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik onder EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), *AB* 2013, 93.

[41] Zie punt 5 van de annotatie van T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik onder EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), *AB* 2013, 93.

4.1 Kritiek op de huidige regeling

4.1.1 Excessief klokgelui en artikel 6 Gw

De opvatting van de regering alsmede de Afdeling dat artikel 10 Wom niet moet worden beschouwd als de wettelijke grondslag voor beperkingen van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw, aangezien het slechts beoogt de gemeenteraad de bevoegdheid te verlenen excessief klokgelui naar duur en geluidsniveau te beperken, stuit op veel kritiek in de literatuur.

Met Broeksteeg en De Graaf zijn wij van mening dat het correcter is om te erkennen dat klokgelui, ook luid klokgelui, valt onder de reikwijdte van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw. Het oordeel van het EHRM in het Schilder-arrest waarin het Hof aanneemt dat een beperking van het klokgelui naar duur en geluidsniveau een beperking van artikel 9 EVRM oplevert, bevestigt ons in die opvatting.

Daar komt nog bij dat, zoals Broeksteeg betoogt, artikel 10 Wom strikt genomen een overbodige bepaling zou zijn als dit artikel niet dient te worden beschouwd als een wettelijke grondslag voor beperkingen van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw. Het enkele bestaan van artikel 10 Wom wijst daarom wat ons betreft al op de onhoudbaarheid van de opvatting in dezen van de regering en de Afdeling.

Barkhuysen en Van Emmerik merken op dat voorzichtigheid geboden is bij de vraag of een bepaalde handeling of uiting valt onder de godsdienstvrijheid.

Evenzogoed kan het tegendeel worden betoogd: men dient voorzichtigheid te betrachten bij de vraag of een bepaalde handeling of uiting moet worden uitgesloten van de godsdienstvrijheid. In beginsel dient er immers niet te worden gemorreld aan de reikwijdte van een fundamentele vrijheid, ook niet indien de uitoefening ervan in strijd komt met andere belangen. Het verdient de voorkeur het grondrecht ruim te interpreteren en beperkingen te baseren op beperkingsclausules.[42]

De uiteindelijke conclusie van Barkhuysen en Van Emmerik – dat de gekunstelde oplossing van de Afdeling niet de voorkeur verdient – onderschrijven wij.

4.1.2 Artikel 10 Wom en artikel 6 lid 1 Gw

Het toekennen van de grondwettelijke bescherming van artikel 6 Gw aan klokgelui en andere belijdensoproepen in de zin van artikel 10 Wom, kan niet anders dan tot de conclusie leiden dat de beperkende bevoegdheid van de gemeenteraad niet zijn grondslag kan vinden in de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ ex artikel 6 lid 1 Gw. Dit artikel staat delegatie immers niet toe, zoals onder meer De Winter terecht onderkent.

Bredervelds suggestie dat artikel 10 Wom een uitwerking is van artikel 6 lid 1 Gw en de toepassing ervan zodoende buiten de doelcriteria van artikel 6 lid 2 kan plaatsvinden, wijzen we daarom van de hand. Een delegatieopdracht kan immers geen grondslag vinden in het eerste lid van artikel 6 Gw.

[42] Zie daarover uitgebreider Barak 2010; Van der Schyff 2011.

4.1.3 Artikel 10 Wom en artikel 6 lid 2 Gw

Het tweede lid van artikel 6 Gw verzet zich in tegenstelling tot het eerste lid niet tegen een delegatiebepaling, zolang die bepaling maar in het belang is van een of meer van de in artikel 6 lid 2 Gw opgenomen doelcriteria. Dat is nu echter precies het probleem bij artikel 10 Wom: de noodzaak om klokgelui en andere belijdensoproepen als bedoeld in artikel 10 Wom te beperken in verband met een van de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw doet zich zelden of nooit voort. Het valt immers niet goed in te zien dat klokgelui een bedreiging is van de gezondheid, verkeersbelangen schaadt, dan wel de oorzaak is van wanordelijkheden, aldus De Winter, Broeksteeg, Bex-Reimert en ook Brouwer en Schilder. Onmogelijk is het volgens Efthymiou echter niet dat een op artikel 10 Wom gebaseerde beperking van het klokgelui kan worden getypeerd als een beperking ter bescherming van de gezondheid. Met Efthymiou zijn wij van mening dat het niet onmogelijk is, maar daarmee is wat ons betreft ook alles gezegd.

4.1.4 Leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht

De Afdeling lijkt in haar uitspraak in de zaak Schilder aansluiting te zoeken bij de leer van het kernrecht en het connexe verspreidingsrecht door te oordelen dat regulering van klokgelui er niet toe mag leiden dat voor het klokgelui geen gebruik van betekenis overblijft.

Efthymiou komt volgens ons tot de terechte conclusie dat het recht om klokken te luiden geen connex recht is bij het recht tot het belijden van godsdienst, aangezien de regering bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties zegt dat klokgelui een uiting is tot het belijden van godsdienst in de zin van artikel 6 Gw.

Bovendien, als klokgelui een connex recht zou zijn, dan zou artikel 10 Wom strikt genomen een overbodige bepaling zijn. De gemeenteraad zou in dat geval immers op grond van zijn autonome verordende bevoegdheid klokgelui kunnen beperken, zonder daartoe een grondslag te hoeven zoeken in artikel 10 Wom. Het enkele bestaan van artikel 10 Wom wijst er daarom volgens ons al op dat klokgelui – ook excessief klokgelui – deel uitmaakt van het kernrecht.

4.1.5 Leer van de redelijke uitleg van grondrechten

De regering en de Afdeling kiezen voor de leer van de redelijke uitleg van een grondrecht om een beperking van klokgelui naar duur en geluidsniveau te rechtvaardigen. Den Dekker-van Bijsterveld, Vermeulen en Efthymiou kunnen zich hierin vinden. Volgens deze leer zou de godsdienstvrijheid niet in de weg staan aan het vaststellen van verordeningen ten behoeve van bestrijding van geluidhinder, ook al kunnen dergelijke regelingen ook betrekking hebben op klokgelui in de zin van artikel 10 Wom.

Broeksteeg en Bex-Reimert wijzen er terecht op dat artikel 10 Wom – wederom – strikt genomen overbodig is als een beperking van klokgelui haar rechtvaardiging vindt in de leer van de redelijke uitleg. In dat geval zou de gemeenteraad op grond van haar autonome verordenende bevoegdheid regels hieromtrent kunnen stellen.

Bij de Afdelingsuitspraak in de zaak Schilder hebben wij – Brouwer en Schilder – nog een vijftal bezwaren aangevoerd tegen toepassing van de leer van de redelijke uitleg van grondrechten. Wij geven deze vijf bezwaren verkort weer.

(1) De redelijke uitleg van grondrechten is bij de totstandkoming van de Grondwet geïntroduceerd vooral om betrekkelijk onschuldige algemene beperkingen die niet tot een grondwetsclausule herleidbaar zijn te kunnen sauveren. Een verordening die

haar basis expliciet vindt in artikel 10 Wom is welbewust gecreëerd om godsdienstig klokgelui en belijdensoproep te beperken.

(2) De leer van de redelijke uitleg staat op uiterst gespannen voet met de grondwettelijke beperkingssystematiek, zij wijkt immers af van de systematiek van artikel 6 lid 2 Gw. De Afdeling wijst ter ondersteuning van haar visie op een opmerking van de regering ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Deze opmerking krijgt hiermee wel erg veel gewicht.

(3) De Afdeling is niet logisch consistent in haar uitspraak. Zij oordeelt dat excessen van klokgelui buiten de grondwettelijke bescherming vallen en bij autonome verordening kunnen worden beperkt. Daarbij moet wel ruimte van enige betekenis worden overgelaten voor klokgelui in de zin van artikel 6 Gw. Het stellen van deze voorwaarde is irreëel. Een autonome verordening mag de godsdienstvrijheid in de in van artikel 6 Gw in beginsel helemaal niet beperken.

(4) De leer van de redelijke uitleg kan tot tamelijk arbitraire uitkomsten leiden. Dat blijkt bijvoorbeeld wel uit de zaak Schilder: volgens de Rechtbank Breda valt het klokgelui van de pastoor onder de bescherming van artikel 5 Gw, terwijl de Afdeling van oordeel is dat dit klokgelui hier niet onder valt, enkel vanwege het geluidsniveau en het tijdstip van het gelui.

(5) Het vage criterium ‘ruimte van betekenis’ dient als maatstaf om te bepalen of een verschijnsel of uiting wel of niet onder de grondwettelijk gewaarborgde godsdienstvrijheid valt. Dit criterium is niet terug te voeren op de grondwetsgeschiedenis of de tekst van artikel 6 Gw. Bovendien zijn het decentrale overheidsorganen die invulling aan dit criterium mogen geven.[43]

Wij zijn zodoende van mening dat de redelijke uitleg van grondrechten als beperkingssystematiek conform de totstandkomingsgeschiedenis beperkt dient te blijven tot hoogst uitzonderlijke gevallen. Het verheffen van deze uitleg tot algemeen gangbare uitleg, leidt tot onhoudbare stellingen.[44] In onze annotatie bij de Afdelingsuitspraak in de zaak Schilder maakten wij dit reeds duidelijk aan de hand van een voorbeeld ten aanzien van de betogingsvrijheid ex artikel 9 Gw:

> ‘In het voetspoor van de Afdeling zouden we dan kunnen redeneren dat het grondwetsartikel niet het recht impliceert om op elke gewenste plek en op elk gewenst tijdstip van de dag te mogen demonstreren. Een redelijke interpretatie van het grondrechtsartikel brengt met zich dat een gemeenteraad op grond van zijn autonome bevoegdheid hierover regels kan vaststellen, uiteraard binnen redelijke grenzen, met inachtneming van het grondwettelijk beschermd belang van deze uitingen als zodanig en ruimte van betekenis latend voor de uitoefening van het grondwettelijk recht. Zelfs de regels over de voorafgaande kennisgevingsplicht alsmede de voorschriften van de burgemeester over de te volgen route van de betoging zouden gewoon op een autonome verordening kunnen worden gebaseerd. Excessen vallen immers buiten de grondwettelijke bescherming. Pas wanneer er geen ruimte van betekenis meer is – hetgeen alleen het geval is als de voorschriften overdreven restrictief zijn – komt de Grondwet weer in beeld.
>
> Aan de hand van dit voorbeeld, dat moeiteloos met andere valt uit te breiden, wordt duidelijk welk gevaar de redenering van de Afdeling in zich bergt: de betekenis

[43] Zie punt 5 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333.

[44] Zie voor een helder voorbeeld in dit verband punt 6 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333.

van de specifieke wettelijke bepaling als vereiste voor beperkingen van grondrechten, komt daarmee grotendeels te vervallen.'[45]

4.2 Naar een herziene regeling

De Winter voorzag in 1986 al dat de inconsistentie van artikel 10 Wom tot problemen zou leiden. Met wat 'grondwettelijke geheimtaal' zou dit volgens hem wellicht – in de meeste gevallen – op te lossen zijn. In de rechtspraak is men er echter nog niet in geslaagd om tot een goede oplossing te komen. Volgens ons is dit niet verwonderlijk. Artikel 10 Wom in combinatie met de beperkingssystematiek van artikel 6 Gw maken dit gewoonweg onmogelijk.

Immers, nu er dwingende argumenten zijn om ook excessief klokgelui grondwettelijke bescherming toe te kennen, kan artikel 6 lid 1 Gw geen grondslag kan zijn voor de delegatiebepaling van artikel 10 Wom en maken de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw artikel 10 Wom tot een nagenoeg dode letter. Een oplossing buiten de grondwettelijke beperkingssystematiek van artikel 6 lid 1 en lid 2 Gw om – zoals toepassing van de leer van het kernrecht dan wel de leer van de redelijke uitleg – stuit bovendien op ernstige bezwaren. Met Broeksteeg zijn wij daarom van mening dat een (grond)wetswijziging op zijn plaats zou zijn om tot een minder gekunstelde oplossing te komen.

Bij het zoeken naar hoe deze wijziging moet worden vormgegeven, bevelen wij aan de volgende tien uitgangspunten in acht te nemen.

(1) Een regeling van godsdienstig klokgelui en belijdensoproep is volgens ons noodzakelijk, omdat langdurig dan wel luid klokgelui, met name tijdens de nachtelijke uren, zeer hinderlijk kan zijn voor omwonenden. Ook het EHRM oordeelt dat het gerechtvaardigd is om klokgelui en andere belijdensoproepen te beperken.

(2) Klokgelui en andere belijdensoproepen – zelfs als deze excessief zijn naar duur en geluidsniveau – valt volgens ons onder de reikwijdte van de godsdienstvrijheid ex artikel 6 Gw. Sterker nog: zij is volgens ons een essentieel onderdeel van deze vrijheid. Een beperking van het klokgelui dient zodoende zijn rechtvaardiging te vinden in de grondwettelijke beperkingssystematiek.

(3) Wijziging van artikel 10 Wom ligt het meest voor de hand, aangezien dit artikel zich niet goed verhoudt tot de huidige grondwettelijke beperkingssystematiek. Omdat wijziging van artikel 10 Wom volstaat om tot een goede oplossing te komen, is het volgens ons overbodig om de Grondwet in dezen aan te passen.

(4) Een beperking van klokgelui en andere belijdensoproepen is zelden of nooit te rechtvaardigen met een beroep op de doelcriteria van artikel 6 lid 2 Gw. Een beperkende regeling dient om die reden niet op artikel 6 lid 2 Gw te worden gebaseerd.

(5) De zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' ex artikel 6 lid 1 Gw biedt wel voldoende grond voor een regeling die klokgelui en andere belijdensoproepen beperkt. Dit kan echter niet anders dan een formeel-wettelijke regeling zijn. Delegatie is uitgesloten.

(6) De regeling zou klokgelui en andere belijdensoproepen moeten beperken naar duur, geluidsniveau én tijdstip. Die laatste beperkingsgrond is in de huidige regeling niet expliciet opgenomen, terwijl bijvoorbeeld de zaak Schilder laat zien dat juist hieraan wel de behoefte bestaat. Klokgelui en andere belijdensoproepen tijdens de nachtelijke uren kan immers bijzonder hinderlijk zijn en de nachtrust ver-

[45] Zie punt 6 van de annotatie van J.G. Brouwer & A.E. Schilder onder ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448, *AB* 2011, 333.

storen. Hoewel Vermeulen stelt dat de regulering van tijdstip wellicht ook onder de beperkingsmodaliteiten duur en geluidsniveau zijn te scharen, zijn wij van mening dt deze grond expliciet zou moeten worden vermeld.[46]

(7) De regeling dient te worden opgenomen in de Wet openbare manifestaties, aangezien dit de wet bij uitstek is die de uitoefening van de grondrechten als bedoeld in de artikelen 6 en 9 Gw regelt.

(8) Om vast te stellen welke concrete beperkingen er aan duur, geluidsniveau en tijdstip van klokgelui en belijdensoproep moeten worden gesteld, zou bij Nederlandse gemeenten geïnventariseerd moeten worden hoe zij de regeling van klokgelui en andere belijdensoproepen hebben vormgegeven. Aan de hand hiervan kan een evenwichtige regeling worden opgesteld.

(9) In de regeling zou aansluiting moeten worden gezocht bij het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen en milieubeheer) voor wat betreft de verschillende periodes – dat wil zeggen de dag-, avond- en nachtperiode – en de verschillende geluidsnormen die gedurende die periodes gelden. De normen die worden gesteld in de regeling mogen in elk geval niet strikter zijn dan die op grond van het Activiteitenbesluit gelden voor niet grondwettelijk beschermde geluidshinder.

(10) De regeling betreft een beperking van de fundamentele godsdienstvrijheid. Voorzichtigheid dient daarom in acht te worden genomen bij het opstellen van deze regeling, vooral ook omdat het delegatieverbod van artikel 6 lid 1 Gw niet toestaat dat lokale overheidsorganen een minder vergaande regeling treffen. Een beperking dient niet verder te gaan dan noodzakelijk is. Een ‘blanket ban’ van klokgelui en andere belijdensoproepen is – ook gezien het oordeel van het EHRM in de zaak Schilder – vanzelfsprekend uitgesloten.

4.3 Samenvatting

Tegen de huidige regeling van klokgelui en belijdensoproep zijn ernstige bezwaren aan te voeren. Anders dan de Afdeling zijn wij met vele rechtswetenschappers van mening dat klokgelui en andere belijdensoproepen in de zin van artikel 10 Wom – ongeacht de duur en geluidssterkte – wel degelijk valt onder de reikwijdte van artikel 6 Gw. Artikel 10 Wom dient daarom te passen in de beperkingssystematiek van lid 1 dan wel lid 2 van artikel 6 Gw. Dat doet zij niet, respectievelijk niet goed.

De leer van de redelijke uitleg van grondrechten moet volgens ons om meerdere redenen worden afgewezen, onder andere omdat een dergelijke systematiek tot tamelijk arbitraire uitkomsten kan leiden en het vage criterium ‘ruimte van enige betekenis’ dan als maatstaf dient om te bepalen of een verschijnsel wel of niet onder de bescherming van artikel 6 Gw valt.

Met Efthymiou zijn wij van mening dat de kernrechtleer ook geen oplossing kan bieden, omdat uit de wetsgeschiedenis en ook uit artikel 10 Wom volgt dat het recht om klokken te luiden en anderszins op te roepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging geen connex recht is bij het recht tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging.

Gezien de bezwaren tegen de huidige regeling zijn wij van mening dat een wijziging van artikel 10 Wom op zijn plaats zou zijn om tot een minder gekunstelde oplossing te komen.

[46] Vermeulen 2011, p. 61.

5 Conclusie

Wij bevelen aan artikel 10 Wom te wijzigen omdat deze bepaling op gespannen voet staat met de grondwettelijke beperkingssystematiek en omdat toepassing van de leer van de redelijke uitleg van grondrechten en toepassing van de kernrechtleer om meerdere redenen geen goede oplossingen bieden om klokgelui en belijdensoproep als bedoeld in artikel 10 Wom te beperken.

De wijziging van artikel 10 Wom zou zijn grondslag moeten vinden in de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' van het eerste lid van artikel 6 Gw, aangezien de doelcriteria van het tweede lid van artikel 6 Gw niet of nauwelijks ruimte bieden voor een – ons inziens noodzakelijke – regeling van klokgelui en belijdensoproep. Delegatie is daarmee wel uitgesloten. De formele wetgever zou klokgelui en andere belijdensoproepen niet alleen moeten beperken naar duur en geluidsniveau, maar ook naar tijdstip, aangezien dergelijke oproepen tot belijden tijdens de nachtelijke uren bijzonder hinderlijk kunnen zijn en de nachtrust danig kunnen verstoren. De regeling mag niet verder gaan dan noodzakelijk nu deze de uitoefening van de fundamentele godsdienst- en levensovertuigingvrijheid betreft.

Hoofdstuk 10
Bescherming derden

1 Inleiding

Een laatste kwestie die nader onderzoek vereist, is de bescherming van derden bij betogingen. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering dat een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, een besluit is zodat derden – omwonenden en ondernemers in de nabijheid van de plaats waar de betoging is gepland – daartegen bestuursrechtelijk kunnen opkomen.[1]

Het lijkt erop alsof de regering zich hierbij niet realiseerde dat het vergunningensysteem inmiddels had plaatsgemaakt voor een kennisgevingstelsel. Het al dan niet zijn van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft belangrijke consequenties voor de rechtsbescherming die derden toekomt: bestuursrechtelijk kan immers alleen tegen een Awb-besluit, dan wel een hiermee gelijkgestelde handeling worden opgekomen.

De Afdeling oordeelt dat een beslissing van de burgemeester om geen beperkingen noch voorschriften aan betogers op te leggen geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Op het niveau van rechtbanken vonden rechters de bescherming van derden echter zo belangrijk, dat zij tot een omgekeerd standpunt kwamen.[2] Om die reden verdient het aanbeveling om dieper in te gaan op de vraag of een beslissing van de burgemeester om geen gebruik te maken van zijn beperkende bevoegdheden bij een aangemelde betoging gekwalificeerd moet worden als een Awb-besluit en, zo ja, of dit ook als zodanig moet zijn bepaald in de Wet openbare manifestaties.

2 Praktijkgedachten over bescherming derden

2.1 Inleiding

Om enig zicht te krijgen op de behoefte bij gemeenten en politie om derden meer bescherming toe te kennen bij betogingen, hebben wij de volgende vraag gesteld aan betogingsrechtelijke (praktijk)experts van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de politiediensten van deze gemeenten.

> Bent u van mening dat een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, een besluit is/zou moeten zijn zodat derden daartegen bestuursrechtelijk kunnen opkomen? Zo ja, zou dit dan expliciet in de Wet openbare manifestaties moeten worden vastgelegd?

---

[1] *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236; zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19.
[2] Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam (vzr.) 20 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ2850.

De antwoorden die de betogingsrechtelijke (praktijk)experts op deze vraag hebben gegeven zullen hieronder in paragraaf 2.2 worden uiteengezet.

2.2 Bescherming derden

Gemeente Amsterdam

De gemeenteadviseur van de gemeente Amsterdam is van mening dat het grondrecht in beginsel dient te prevaleren boven de belangen van omwonenden en dergelijke. Om die reden is hij er geen voorstander van om de beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, te kwalificeren als een besluit waartegen derden bestuursrechtelijk kunnen opkomen. Bovendien is hij van mening dat het beter is om dit uit het juridische te houden.

Overigens leeft bij partijen die overlast ervaren van demonstraties wel de uitdrukkelijke wens om de beslissing van de burgemeester om geen beperkingen op te leggen, aan te kunnen vechten. Er komen bij de gemeente veel berichten binnen van bijvoorbeeld omwonenden en ondernemers waarin geklaagd wordt over dat de burgemeester niet ingrijpt bij demonstraties. Die klachten betreffen in de eerste plaats de inhoud van de demonstratie. De gemeente antwoordt dan dat hiertegen alleen repressief kan worden opgetreden. In de tweede plaats komen veel klachten binnen over de vorm van demonstraties. Dit betreft met name Occupy-demonstraties. In dat geval treedt de gemeente de klagers in 'mediation'-stijl tegemoet. Op die manier voelen de klagers zich gehoord en voorkomt de gemeente juridisering van de onvrede. Klachten kunnen er overigens wel toe leiden dat de burgemeester (uiteindelijk) overgaat tot het opleggen van beperkingen en in het uiterste geval tot verboden, althans indien de doelcriteria van artikel 2 Wom een grondslag hiervoor bieden.

Politie Amsterdam

De demonstratie-experts van de politie Amsterdam beantwoorden de vraag als volgt: 'Er zijn tal van voorbeelden dat burgers of ondernemers bezwaar hebben aangetekend tegen het toestaan van een demonstratie of het niet verbieden daarvan. Voorbeelden zijn belangenvereniging Museumplein/PC Hoofdstraat en ondernemersvereniging Kalverstraat bij anti-bontdemonstraties op zaterdagmiddag en de anti zwarte pieten demonstratie het afgelopen jaar. Belanghebbenden kunnen een voorlopige voorziening vragen bij de civiele rechter. De bestuursrechtelijke bezwarentermijnen zijn doorgaans zo lang dat het praktisch geen nut heeft om via het bestuursrecht in bezwaar te gaan. De huidige mogelijkheden bieden genoeg ruimte.'

Om bovengenoemde redenen en omdat de weg naar de civiele rechter openstaat, lijkt het de experts niet verstandig om in de Wet openbare manifestaties de beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, te kwalificeren als een besluit waartegen derden bestuursrechtelijk kunnen opkomen.

Gemeente & politie Den Haag

De beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging zonder beperkingen of voorschriften doorgang te laten vinden, zou volgens de beleidsadviseur niet gekwalificeerd moeten worden als een besluit waartegen derden kunnen opkomen. Dit zou namelijk geen oplossing zijn voor een probleem, maar juist problemen kunnen creëren nu daarmee de deur wordt opengezet voor allerlei mogelijke procedures waaraan tot op heden geen behoefte bestaat.

Gemeente Rotterdam
De vraag wordt als volgt beantwoordt door de adviseur Evenementen en Demonstraties van de gemeente Rotterdam: ‘In Rotterdam zien wij ieder bewijs van kennisgeving als een besluit en we plaatsen een mogelijkheid tot het indienen van bezwaar onderaan het bewijs. Bij iedere aangemelde demonstratie worden er in Rotterdam al voorwaarden gesteld, meestal standaard, maar ook vaak nog deels specifiek gericht op die demonstratie of manifestatie. Het komt in Rotterdam dus nauwelijks voor dat er geen beperkingen of voorschriften worden opgelegd.

Politie Rotterdam
De teamchef van de politie Rotterdam geeft aan dat hij hiermee nooit te maken heeft gehad.

Gemeente & politie Utrecht
Volgens de gemeente en politie Utrecht zou een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, niet gekwalificeerd moeten worden als een besluit waartegen derden bestuursrechtelijk kunnen opkomen. In de eerste plaats laat de korte kennisgevingtermijn niet of nauwelijks toe dat derden (tijdig) hiertegen kunnen opkomen. In de tweede plaats mag van de burgemeester verwacht worden dat hij een kennisgeving degelijk toetst aan de doelcriteria van de Wet openbare manifestaties. In de derde plaats dient de grondwettelijke bescherming van de meningsvrijheid en betogingsvrijheid hierin te prevaleren.

2.3 Samenvatting

De geïnterviewde demonstratierechtelijke (praktijk)experts hebben verschillende bezwaren bij het verlenen van meer bescherming voor derden. Zij zijn van mening dat het grondrecht in beginsel dient te prevaleren boven de belangen van omwonenden en dergelijke. Verder volstaan volgens hen de huidige mogelijkheden en verdient het aanbeveling om deze problematiek zoveel als redelijkerwijs mogelijk buiten de juridische sfeer te houden.

De (praktijk)experts merken op dat er bij bepaalde partijen die overlast ervaren van demonstraties wel de behoefte bestaat om de beslissing van de burgemeester om geen beperkingen op te leggen, aan te vechten. Door dergelijke partijen in ‘mediation’-stijl tegemoet te treden, voelen de klagers zich veelal gehoord en wordt onnodige juridisering van het proces voorkomen. Klachten kunnen er wel toe leiden dat de burgemeester overgaat tot het opleggen van beperkingen.

Een bijzondere positie neemt de gemeente Rotterdam in. De demonstratie-expert aldaar geeft aan dat de gemeente ieder bewijs van kennisgeving als een besluit ziet waartegen bezwaar kan worden aangetekend. Dit hangt samen met de omstandigheid dat de burgemeester van Rotterdam iedere aangemelde demonstratie beperkingen en voorschriften oplegt.

3 Bescherming derden – de huidige regeling

3.1 Beslissing van de burgemeester tot het opleggen van beperkingen

Opgelegde voorschriften, beperkingen of verboden in de zin van artikel 5 Wom zijn Awb-besluiten, dat wil zeggen schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan, inhoudende publiekrechtelijke rechtshandelingen. Aanwijzingen en opdrachten tot beëindigen en uiteengaan in de zin van de artikelen 6-9 Wom zijn daarentegen niet altijd te kwalificeren als Awb-

besluiten. Lang niet altijd worden deze beslissingen op schrift gesteld. Dit kan ook niet van de burgemeester worden verlangd, aangezien deze beslissingen regelmatig worden genomen in situaties die vragen om optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Artikel 5:23 Awb bepaalt dat op dergelijk optreden de Algemene wet bestuursrecht niet onverkort van toepassing is.[3] De ongebruikelijkheid om dergelijke beslissingen op schrift te stellen maakt dat deze beslissingen strikt genomen niet als Awb-besluiten kunnen worden gekwalificeerd.[4] De bestuursrechtelijke procedure is dan in beginsel uitgesloten.[5]

Past de burgemeester een aanwijzings- of beëindigingsbeslissing in de zin van de artikelen 6-9 Wom niet toe in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde, dan dient een en ander op schrift te worden gesteld. De burgemeester van Amsterdam handelde overeenkomst bij het beëindigen van het (semi)permanente demonstratieve kampement van de Occupy-betogers. Het beëindigingsbesluit opent bestuursrechtelijke rechtsbescherming, want er is sprake van een appellabel Awb-besluit.[6] Sommige burgemeesters stellen aanwijzings- of beëindigingsbesluiten achteraf op schrift, ook als er sprake is geweest van een optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde.[7]

Een bericht waarin de burgemeester meldt dat hij voorschriften, beperkingen of een verbod als bedoeld in artikel 5 Wom zal gaan opleggen, is volgens de Rechtbank Rotterdam te beschouwen als vooraankondiging van het eigenlijke beperkende besluit. Een dergelijke vooraankondiging is kennelijk bedoeld om te voldoen aan de in artikel 5 lid 4 Wom opgenomen verplichting om bij een inperking betrokkene daarvan zo spoedig mogelijk in kennis te stellen. Zij is niet gericht op een rechtsgevolg en daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, aldus de rechter.[8]

Als een beslissing van de burgemeester aangemerkt kan worden als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, dan betreft het een beschikking als bedoeld in het tweede lid van artikel 1:3 Awb, aangezien de burgemeester de hem toekomende bevoegdheden in de Wet openbare manifestaties slechts per individueel geval mag inzetten.[9]

Tegen een dergelijke beschikking staat op grond van artikel 8:1 juncto 7:1 lid 1 Awb bezwaar open voor een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb. In spoedeisende gevallen – bijvoorbeeld als een burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving kort voor de geplande manifestatie voorschriften, beperkingen of een verbod stelt – kan een belanghebbende hangende het bezwaar ingevolge artikel 8:81 Awb om een voorlopige voorziening verzoeken, teneinde een beperkte of verboden manifestatie alsnog doorgang te laten vinden op de wijze waarop hij dit wenst. Indien de bezwaarde van mening is dat in bezwaar niet of niet

[3] Ruigrok 2012, p. 218-219.

[4] Brouwer & Wierenga 2015. De schriftelijkheidseis is niet zozeer een constitutief, maar een bewijsrechtelijk vereiste; zie Hennekens 2013, p. 33-34.

[5] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag (vzr.) 16 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK1052; Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2957; in enkele gevallen heeft de bestuursrechter een mondelinge beslissing gelijkgesteld met een schriftelijk besluit om de beroepsgang bij de bestuursrechter mogelijk te maken, zie Vz. ARRvS 2 juni 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0185, *AB* 1989, 12, m.nt. P.J.J. van Buuren; zie ook De Poorter 2013, (T&C Awb), artikel 1:3 Awb, aant. 2e.

[6] Zie 'Brief aan de raad 7 november ontwikkelingen Tentenkamp aan de Notweg' van 7 november 2012, te raadplegen via www.amsterdam.nl; zie ook Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.1 en 5.5; zie verder ook Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, *JG* 2013, 21, m.nt. B. Roorda, r.o. 2.1 en 5.4.2; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, r.o. 6.

[7] In Den Haag worden aanwijzings- en beëindigingsbesluiten (achteraf) op schrift gesteld als betogers daarom verzoeken, zo liet de burgemeester van Den Haag op ons verzoek weten op 25 november 2014.

[8] Rb. Rotterdam 17 januari 2013, ECLI:NL:RBROT::2013:BY9428, r.o. 6.

[9] Zie ook artikel 5 lid 4 Wom, waarin opgelegde voorschriften, beperkingen en verboden ex artikel 5 lid 1 Wom beschikkingen worden genoemd.

volledig is tegemoetgekomen aan de ingediende bezwaren, dan kan hij in beroep bij de bestuursrechter.

Normadressant is niet per definitie alleen de kennisgever, anderen kunnen derdebelanghebbende zijn bij een beschikking van de burgemeester ten aanzien van een manifestatie. Dit is het geval indien zij voldoen aan de criteria die gelden voor het zijn van derdebelanghebbende. Het is niet uitgesloten dat bijvoorbeeld omwonenden en ondernemers die overlast ervaren van een betoging, voldoen aan die criteria en zodoende gekwalificeerd kunnen worden als (derde)belanghebbende bij een dergelijk beschikking. Het is dan ook voor hen mogelijk om tegen deze beschikking bestuursrechtelijk op te komen.

3.2 Beslissing van de burgemeester tot het niet-opleggen van beperkingen

Bij de behandeling van het voorstel Wet openbare manifestaties in de Tweede Kamer stelt de minister zich op het standpunt dat indien de burgemeester van oordeel is dat een bepaalde blokkade van bijvoorbeeld een gebouw gedurende enige tijd moet worden gedoogd, met alle nadelige gevolgen voor de rechthebbende, terwijl de rechthebbende van mening is dat in casu voorschriften of beperkingen moeten worden gesteld dan wel een verbod dient te worden gegeven, in dat geval de rechthebbende als derdebelanghebbende ‘tegen deze beschikking’ in beroep kan gaan bij de bestuursrechter en – zo nodig – een voorlopige voorziening kan aanvragen.[10]

De wens is hier kennelijk de vader van de gedachte, want in het dan te introduceren kennisgevingstelsel wordt die weg geblokkeerd. Blijkbaar was de minister zich er nog niet helemaal van bewust dat een vergunningensysteem ‘ingeruild’ was voor een kennisgevingstelsel.

Niettemin kwalificeert de Rechtbank Amsterdam in 2006 een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging zonder beperkingen doorgang te laten vinden volledig in lijn met het antwoord van de minister als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit maakte de weg vrij voor de derdebelanghebbende in casu om tegen de beslissing bestuursrechtelijk op te komen. De rechter overweegt ‘dat de beslissing over het al dan niet opleggen van een verbod of beperkingen bij een aangemelde demonstratie onmiskenbaar besluitvorming in het publiekrechtelijk domein behelst, die belanghebbenden – in dit geval verzoekster – raakt. Het past in het stelsel van het bestuursrecht en de daarbij behorende rechtsbescherming om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen tegen een dergelijke beslissing op te komen.’ Vervolgens toetst hij het besluit zeer terughoudend, omdat aan de burgemeester beoordelingsruimte toekomt bij het opleggen van beperkingen.[11]

De Afdeling oordeelt in 2013 echter dat op een kennisgeving geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb hoeft te volgen als de burgemeester geen verbod oplegt of geen voorschriften of beperkingen stelt. Een ontvangstbevestiging van de kennisgeving is voldoende, ook als degene die een betoging aanmeldt uitdrukkelijk verzoekt om een besluit waarin de burgemeester aangeeft geen gebruik te maken van zijn bevoegdheden.[12]

---

[10] *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236; zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 19; *Handelingen I* 19 april 1988, p. 932.
[11] Rb. Amsterdam (vzr.) 20 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ2850.
[12] ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1423.

3.3 Samenvatting

Opgelegde voorschriften, beperkingen of verboden in de zin van artikel 5 Wom zijn Awb-besluiten. Aanwijzingen en opdrachten tot beëindigen en uiteengaan in de zin van de artikelen 6-9 Wom zijn te kwalificeren als Awb-besluiten zolang deze beslissingen op schrift worden gesteld. Dit kan niet altijd van de burgemeester worden verlangd, aangezien deze beslissingen regelmatig worden genomen in situaties die vragen om onmiddellijk handhaving van de openbare orde.

Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelt de minister dat de beslissing van de burgemeester om bij een manifestatie geen gebruik te maken van zijn beperkende Wom-bevoegdheden, gekwalificeerd kan worden als een appellabel Awb-besluit waartegen derdebelanghebbenden in bezwaar en beroep kunnen gaan. De minister was zich er echter niet van bewust dat het vergunningensysteem toen al was 'ingeruild' voor een kennisgevingstelsel.

De Rechtbank Amsterdam kwalificeert in 2006 een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging zonder beperkingen doorgang te laten vinden als een Awb-besluit waartegen derdebelanghebbenden bestuursrechtelijk kunnen opkomen. De Afdeling oordeelt in 2013 echter dat op een kennisgeving geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb hoeft te volgen als de burgemeester beslist geen gebruik te maken van zijn beperkende bevoegdheden ex artikel 5 Wom.

4 Bescherming derden regelen?

Als gevolg van de hiervoor genoemde jurisprudentie van de Afdeling staat er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen de beslissing van de burgemeester om geen beperkende voorwaarden op te leggen aan een manifestatie die is aangemeld. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties meende de regering kennelijk dat die mogelijkheid wel aanwezig was. Zou dit dan niet alsnog uitdrukkelijk geregeld moeten worden?

Voor een dergelijke regeling pleit dat het nu enigszins willekeurig is of derdebelanghebbenden wel of niet bezwaar kunnen maken. Als de burgemeester een beperkende voorwaarde oplegt, is er een Awb-besluit dat kan worden aangevochten met bijvoorbeeld als argument dat de beperking niet ver genoeg gaat. Besluit de burgemeester te volstaan met een bericht van ontvangst, dan staan derdebelanghebbenden – bestuursrechtelijk gezien – met lege handen terwijl het belang van effectieve rechtsbescherming juist dan gewenst kan zijn: in dat geval heeft de burgemeester het belang van derden immers niet of niet zodanig zwaar gewogen om voorschriften of beperkingen te geven, zelfs als men hierom expliciet heeft verzocht. Het kennisgevingstelsel in combinatie met de jurisprudentie van de Afdeling leidt daarmee tot een onlogische verdeling van rechtsmacht tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter.

Of dit bezwaar evenwel een dringende reden oplevert voor een aanpassing van de Wet openbare manifestaties, is de vraag. Hier moeten we de volgende vijf factoren in ogenschouw nemen.

Ad 1: De doelcriteria van artikel 2 Wom aan de hand waarvan de burgemeester moet beoordelen of een beperkend besluit noodzakelijk is, zien erop dat de burgemeester bij het nemen van een beslissing ook de rechten en belangen van derden meeweegt. Die verplichting volgt evident uit de wetsgeschiedenis, alsook uit artikel 3:2 Awb. Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties werd de vraag gesteld waarom de Grondwet en de Wet openbare manifestaties de belangen van derden niet als beperkingsgrond kennen, in tegenstelling tot bij-

voorbeeld het EVRM en het IVBPR.[13] De Minister van Binnenlandse Zaken antwoordt dat die belangen duidelijk tot uitdrukking komen in de drie bestaande doelcriteria en zodoende niet apart vermeld hoeven te worden. [14] Op grond hiervan mag ervan uit worden gegaan dat de burgemeester bij zijn beslissing om geen beperkingen op te leggen ook de rechten en belangen van derden heeft meegewogen.

Ad 2: Het huidige recht biedt voldoende mogelijkheden voor derden om op te komen tegen de beslissing van de burgemeester om bij een aangemelde manifestatie geen gebruik te maken van zijn Wom-bevoegdheden. Een derdebelanghebbende zou aan de burgemeester kunnen verzoeken om beperkingen, voorschriften of een verbod op te leggen. De weigering van de burgemeester om een zodanig verzoek te honoreren levert op grond van artikel 6:2 aanhef en sub a Awb een appellabel besluit op. Deze mogelijkheid is misschien evenwel een wat theoretische: wanneer de kennisgeving bijvoorbeeld wordt gedaan twee dagen voordat de manifestatie plaatsvindt, is er niet veel tijd om de beslissing van de burgemeester – als die er al is – aan te vechten door middel van een bezwaarschrift en een (gelijktijdig) verzoek om een voorlopige voorziening.

Doen derdebelanghebbende een dergelijk verzoek niet, dan staat nog altijd de civielrechtelijke weg open. De burgerlijke rechter kan aan manifestanten op vordering van een derde een verbod opleggen tot het houden van of deelnemen aan een schadetoebrengende manifestatie dan wel aan hen beperkingen opleggen. In een dergelijke zaak maakt de burgerlijke rechter een belangenafweging tussen enerzijds de grondwettelijk beschermde vrijheid en anderzijds het uitgangspunt in ons recht dat het in beginsel onrechtmatig is een ander schade toe te brengen.[15]

Een laatste mogelijkheid voor derden is gebruik te maken van het klachtrecht zoals geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 9:1 lid 1 bepaalt: ‘Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.’ Op grond van artikel 9:2 Awb dient het bestuursorgaan zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van dergelijke klachten. Maar hiervoor geldt dat tijdige rechtsbescherming niet wordt geboden.

Ad 3: In het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel dient de burgemeester ook bij het nietnemen van een besluit naar alle in aanmerking komende belangen onderzoek te doen. Het evenredigheidsbeginsel verplicht hem om al die belangen bij zijn besluitvorming te betrekken en te wegen. Als bewijs hiervan kan gelden het horen van derdebelanghebbenden, zoals de burgemeester van Amsterdam dit pleegt te doen.

Ad 4: De burgemeester is op grond van de artikelen 5-7 Wom bevoegd zijn beslissing om een manifestatie op een openbare plaats geen beperkingen op te leggen onverwijld te herzien als dat noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Met andere woorden: de burgemeester is niet gebonden aan zijn beslissing om geen beperkingen op te leggen en kan die beslissing onverwijld herzien indien hij bijvoorbeeld vanwege klachten van derden alsnog tot de conclusie komt dat hij gebruik dient te maken van zijn beperkende en voorschrijvende bevoegdheden ex artikelen 5 en 6 Wom dan wel zijn bevoegdheid om te beëindigen van artikel 7 Wom.

---

[13] *Handelingen I* 19 april 1988, p. 929.
[14] *Handelingen I* 19 april 1988, p. 932.
[15] Zie uitgebreider hierover de annotatie van B. Roorda onder Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, *NJCM-Bulletin* 2013, 19.

Ad 5: Over de omvang van dit rechtsbeschermingsprobleem zijn geen empirische onderzoekscijfers bekend. Dat er zo af en toe een procedure bij de civiele rechter wordt gevoerd, staat evenwel vast. Dit bewijst anderzijds ook dat derdebelanghebbenden in de praktijk hun weg lijken te kunnen vinden naar de rechter indien zij menen ten onrechte nul op het rekest van de burgemeester te hebben gekregen.

Op grond van een en ander zijn wij van mening dat het niet noodzakelijk is om de Wet openbare manifestaties op het punt van derdenbescherming aan te passen.

5 Conclusie

De beslissing van de burgemeester om bij een aangemelde manifestatie geen gebruik te maken van zijn beperkende bevoegdheden krachtens de Wet openbare manifestaties, dient volgens ons niet te worden aangemerkt als een appellabel besluit in de zin van artikel 8:1 Awb waartegen (derde)belanghebbenden in bezwaar en beroep kunnen gaan. Het huidige recht biedt voldoende mogelijkheden om tegen een dergelijke beslissing op te komen. Een wetswijziging in dezen is vooralsnog niet noodzakelijk.

Samenvatting

1 Manifestatiebegrip

De Wet openbare manifestaties regelt de uitoefening van drie grondrechten: het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van artikel 6 Grondwet, het recht tot vergadering en het recht tot betoging zoals neergelegd in artikel 9 Grondwet.

De regering geeft in de memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties aan dat zij afziet van het nader omschrijven van de in deze wet geregelde manifestaties – dat wil zeggen de samenkomst tot het belijden van godsdienst en levensovertuiging, de vergadering en de betoging.

Bij gemeentebestuurders en anderszins verantwoordelijke functionarissen is echter de behoefte gegroeid aan meer duidelijkheid. Het is goed om aan deze behoefte tegemoet te komen. Dit zou echter bij voorkeur niet moeten gebeuren door middel van een nadere omschrijving van deze manifestaties in de Wet openbare manifestaties. De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging alsmede de vergader- en betogingsvrijheid en het recht om deze vrijheden collectief uit te oefenen, draagt een sterk casuïstisch karakter en laat zich niet dan wel moeilijk in definities vangen.

Het geven van een definitie in de wet heeft mogelijk tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan de omvang van de grondwettelijke vrijheden. Niet voor niets bevatten het EVRM, noch de Duitse en Engelse wetgeving definities van deze fundamenteelrechtelijk beschermde manifestaties. De algemeen gehanteerde criteria die volgen uit de wetsgeschiedenis, de literatuur en de rechtspraak zijn vooralsnog de meest heldere.

In de literatuur wordt geopperd om eenmensprotesten onder het regime van de Wet openbare manifestaties te brengen. Wij betwijfelen zeer sterk of dit verstandig zou zijn. De Wet openbare manifestaties ziet specifiek op de collectieve uitoefening van enkele grondrechten. Omdat juist het collectieve aspect maakt dat manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties doorgaans een meer de openbare orde verstorend effect hebben dan individuele acties, kent de Wet openbare manifestaties de gemeenteraad en burgemeester bijzondere bevoegdheden toe om dergelijke manifestaties te reguleren. Deze bevoegdheden – op grond waarvan de gemeenteraad een voorafgaande kennisgeving kan eisen en de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving bijvoorbeeld een preventief verbod kan geven – zouden een onevenredig grote inbreuk maken op de vrijheid van meningsuiting ex artikel 7 lid 3 Gw als zij ingezet zouden kunnen worden bij eenmensprotesten.

Het is derhalve juist de rechtsbeschermingsgedachte die ons tot de conclusie leidt eenmensprotesten niet onder de reikwijdte van artikel 9 Gw te brengen. Anderzijds valt niet te ontkennen dat eenmensprotesten in de praktijk soms minder bescherming toekomen dat manifestaties in de zin van de Wet openbare manifestaties. Dit is echter niet het gevolg van een onjuist opgezet systeem van regels, maar van een onjuiste toepassing van bevoegdheden door burgemeesters dan wel functionarissen die onder zijn verantwoordelijkheid opereren.

Op grond van ons onderzoek en eerder verrichte studies verdient het aanbeveling om een heldere praktijkhandleiding op te stellen ten aanzien van eenmensprotesten en de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. Op die manier kan tegemoet worden gekomen aan de behoefte van gemeentebesturen aan meer duidelijkheid. Bovendien voorkomt dit mogelijk incidenten zoals die zich de laatste jaren hebben voorgedaan bij eenmensprotesten.

2 Verbod vanwege ontbreken kennisgeving

In de Wet openbare manifestaties wordt een kennisgevingstelsel gehanteerd. In artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b Wom staat dat de burgemeester een verbod kan geven indien de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan of de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt. En volgens artikel 7 aanhef en sub a Wom kan de burgemeester aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan.

Vanuit principiële en praktische overwegingen pleiten wij voor schrapping van deze wetsbepalingen. Goed beschouwd zijn zij in strijd met de Grondwet. Het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw staat het verbieden of beëindigen van een manifestatie door de burgemeester enkel toe ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Bovendien staan de genoemde Wom-bepalingen op gespannen voet met het oordeel van het EHRM dat een betoging niet zonder meer mag worden verboden of beëindigd om de enkele reden dat een voorafgaande kennisgeving ontbreekt. Schrapping van deze verbods- en beëindigingsgrond betekent geen ondermijning van het systeem van voorafgaande kennisgeving niet, al was het maar omdat in artikel 11 lid 1 aanhef en sub a Wom zowel de organisator van als de deelnemer aan een manifestatie met straf wordt bedreigd indien de kennisgevingplicht niet wordt nageleefd.

Overigens pleiten wij ervoor een deelnemer aan een niet-kennisgegeven manifestatie uit te sluiten van strafbaarheid in artikel 11 lid 1 aanhef en sub a Wom. De reden hiervan hangt samen met het fenomeen van de spontane manifestatie waarop wij hierna in hoofdstuk 3 terugkomen.

Evenzeer pleiten wij voor schrapping van artikel 7 aanhef en sub b Wom op grond waarvan de burgemeester een beëindigingsopdracht mag geven indien in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing. Immers, het enkele zich niet houden aan voorschriften, beperkingen of aanwijzingen van de burgemeester levert niet per definitie strijd op met een van de doelcriteria van artikel 6 lid 2 en artikel 9 lid 2 Gw. Is er wel sprake van een gevaar voor de gezondheid, verkeersonveiligheid of wanordelijkheden dan wel de noodzaak van het voorkomen daarvan, dan levert dit een beëindigingsgrond op. De burgemeester moet in geval van overtreding van een van zijn voorschriften, beperkingen of aanwijzingen beoordelen of de overtreding zodanig gevaar oplevert voor een van de doelcriteria dat een beëindigingsbeschikking is gerechtvaardigd.

3 Differentiatie in kennisgevingplicht

In de wetgeving van een aantal landen is voor een manifestatie geen kennisgeving verplicht. Dat kan gaan om een manifestatie met een gering aantal deelnemers, een spontane manifestatie of om een manifestatie op een kennisgevingvrije plaats om enkele voorbeelden te noemen.

De Wet openbare manifestaties biedt die mogelijkheid ook. Artikel 3 lid 1 Wom bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Artikel 4 lid 1 Wom bepaalt hetzelfde ten aanzien van vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen.

Gemeenten kunnen met andere woorden in hun APV onderscheid maken voor gevallen waarin een kennisgeving voor betogingen op openbare plaatsen is vereist, en gevallen waarvoor dit niet is vereist. Geen enkele Nederlandse gemeente maakt hiervan echter gebruik.

Vanuit grondwettelijk perspectief verdient het aanbeveling spontane statische manifestaties te vrijwaren van de kennisgevingplicht. Deze mogelijkheid zou bij voorkeur expliciet in de Wet openbare manifestaties dienen te worden opgenomen nu gemeenteraden hiertoe tot op heden niet zijn overgegaan en een zodanige vrijstelling goed aansluit bij de wensen van internationale gremia zoals het EHRM. Voor andere manifestaties ontbreekt de noodzaak om ze uit te zonderen van de kennisgevingplicht, mits de kennisgevingtermijn uniform in de wet op een maximum aantal uren wordt vastgesteld.

Een laatste punt in dit hoofdstuk betreft het volgende. Sommigen gemeenten brengen legeskosten in rekening voor het kennisgeven van een betoging. Die praktijk verhoudt zich zeer slecht met de grondwettelijk beschermde betogingsvrijheid, alsook met verdragsrechtelijke uitgangspunten. In de regelgeving van andere landen is het in rekening brengen van kosten aan manifestanten niet aan de orde. Het verdient om die reden aanbeveling om in de Wet openbare manifestaties een verbod op te nemen op het heffen van legeskosten voor het houden van een manifestatie.

4 Kennisgevingtermijn

De Wet openbare manifestaties laat de gemeenteraad vrij in het stellen van regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving voor het houden van een manifestatie moet zijn gedaan. De wetgever gaat ervan uit dat gemeenten de kennisgevingtermijn zo kort mogelijk houden. Gedacht wordt aan een termijn van 24 of 48 uren. Lange termijnen zouden frustrerend werken.

Doorgaans zijn de regels die gemeenteraden stellen in overeenstemming met het internationale recht en vergelijkbaar met de invulling die het Duitse en Engelse recht hieraan geven: er wordt in de regel een redelijke termijn gehanteerd van om en nabij de 48 uren. De burgemeesters van in ieder geval de G4-gemeenten zijn bevoegd om van de kennisgevingtermijn af te wijken in geval van bijvoorbeeld spontane manifestaties.

Sommige gemeenten hanteren echter een onevenredig lange kennisgevingtermijn. Dit staat op gespannen voet met de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingsvrijheid. Om die reden bevelen wij aan om in de Wet openbare manifestaties een maximum te stellen aan de kennisgevingtermijn die gemeenten mogen vereisen. Dit maximum zou bij voorkeur 48 uren moeten bedragen, met dien verstande dat gemeenten weekend- en feestdagen van deze termijn zouden mogen uitzonderen. Op die manier wordt voorkomen dat gemeenten onevenredige lange kennisgevingtermijnen hanteren en afbreuk wordt gedaan aan het belang van de in het geding zijnde grondrechten, zonder dat de gemeentelijke autonomie alsmede plaatselijk maatwerk geweld wordt aangedaan in dezen.

Voorts komen wij tot de conclusie dat in alle Nederlandse gemeenten de wettelijke regel zou moeten gelden dat – indien tijdige aanmelding niet mogelijk is – de manifestatie zo snel mogelijk aangemeld dient te worden, zonder dat daarbij een kennisgevingtermijn geldt. Gelet op de grondrechtelijke belangen die in het geding zijn, verdient een uniforme landelijke regeling hierin de voorkeur. Wij bevelen daarom aan deze regel in de Wet openbare manifestaties dwingend voor te schrijven. Kennisgeving zou in deze uitzonderlijke gevallen mondeling moeten kunnen plaatsvinden.

5 Demonstratieve kampementen

Er bestaat onduidelijkheid over hoe burgemeesters met (semi)permanente demonstratieve kampementen om dienen te gaan. Hierin dient duidelijkheid te komen, al was het maar omdat bewegingen als Occupy hebben aangegeven ook in de toekomst door middel van tentenkampen hun mening collectief in het openbaar kenbaar te willen maken.

Wij onderscheiden vijf verschillende gehanteerde methoden in het Nederlandse, Duitse en Engelse recht op grond waarvan (semi)permanente demonstratieve kampementen worden beperkt. Van die vijf methoden verdient volgens ons toepassing van de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht de voorkeur. Deze leer abstraheert de demonstratie*vorm* tot op zekere hoogte van het demonstratie*recht* zelf. Deze leer – hoewel zij in het algemeen is afgewezen tijdens de grondwetsherziening van 1983 maar waaraan de regering destijds toch enige ruimte heeft willen bieden – biedt zowel het kernrecht als het connexe verspreidingsrecht voldoende bescherming en weet daarmee de grondwettelijke en verdragsrechtelijke betogingsvrijheid de ruimte te bieden die haar toekomt, zonder dat onnodig afbreuk wordt gedaan aan andere rechten, vrijheden en belangen. Deze methode zou niet alleen toegepast kunnen worden bij demonstratieve kampementen, maar ook bij andere uitingsvormen.

De Afdeling heeft in recente uitspraken de leer van het kernrecht en connexe verspreidingsrecht bij (semi)permanente demonstratieve kampementen op grondwetshistorische argumenten verworpen. De benadering van de Afdeling dwingt ons om in deze evaluatie een alternatief voor te stellen. Op grond van ons rechtsvergelijkende onderzoek komen wij tot de conclusie dat een formeel-wettelijk verbod op demonstratieve kampementen tijdens de nachtelijke uren het meest aangewezen is.

In zekere zin wordt met ons voorstel het kernrechtleer-idee gepositiveerd. Nu is het echter de wetgever die een expliciet onderscheid maakt tussen de inhoud van het recht en de gekozen uitingsvorm. Met een dergelijk verbod blijft de wetgever keurig binnen de lijnen van de Grondwet, het verdragsrecht en de nationale jurisprudentie: het nachtelijk verbod op demonstratief kamperen ziet op geen enkele wijze op de inhoud van de te openbaren gedachten en gevoelens; van de uitingsvorm blijft gebruik van betekenis over nu het verbod het demonstratieve kamperen overdag onverlet laat.

Anders dan bijvoorbeeld de Bulgaarse, Franse, Griekse en Portugese wetgeving ter zake laat het door ons voorgestelde verbod ruimte aan betogingen die tijdens de nachtelijke uren plaatsvinden. Slechts aan de vorm wordt een beperking opgelegd. Met de OSCE/ODIHR zijn wij van mening dat een integraal wettelijk verbod op demonsteren tijdens de nachtelijke uren in beginsel een disproportionele beperking van de betogingsvrijheid is.

De door ons voorgestelde beperking van deze specifieke vorm van het uiting geven aan de betogingsvrijheid is alleszins verdedigbaar. Het demonstratief kamperen gedurende langere tijd op openbare plaatsen die hiervoor allesbehalve geschikt en geëquipeerd zijn, brengt niet zelden onrechtmatige hinder en onrechtmatig gevaar mee.

Soms is zelfs sprake van zodanige hygiënisch onverantwoorde omstandigheden dat gezondheidsproblemen een serieuze bedreiging voor betogers en omwonenden vormen. In dit geval biedt de Wet openbare manifestaties echter al een escape, althans indien vaststaat dat met gezondheidsproblemen ook de gezondheid van de betogers kan zijn bedoeld. De wetshistorie van de Wet openbare manifestaties is op dit punt echter niet evident.

Een verbod hoeft niet beperkt te blijven tot nachtelijk demonstratief kamperen. Ook andere, onevenredig de samenleving belastende demonstratievormen zouden formeel-wettelijk kunnen worden verboden tijdens de nachtelijke uren. De uitdaging zal dan zijn een zodanige terminologie te kiezen dat het nachtelijk demonstreren niet integraal onmogelijk wordt gemaakt.

6 Ordebewaarders en overlegverplichting

Meer en meer gemeenten stellen in hun beleidsregels de eis van private ordebewaarders bij betogingen met soms vergaande rechten en plichten. Tot op heden ontbreekt een formeel-wettelijke basis in de Wet openbare manifestaties voor deze eis, terwijl die wel is vereist.

Wij bevelen aan die basis te creëren. Niet alleen vanwege de behoefte die bij gemeenten bestaat aan private ordebewaarders bij betogingen, maar ook omdat het stellen van een dergelijke eis vanwege een toename van het aantal demonstraties en een variatie van verschijningsvormen wenselijk en noodzakelijk is.

Bovendien blijkt uit het Duitse recht en empirisch onderzoek hiernaar dat deze eis zowel de betogingsvrijheid als de openbare-ordehandhaving *de facto* ten goede komt. De burgemeester kan een demonstratie sneller toelaatbaar achten indien private personen – mede – de orde bewaren; de kans dat demonstraties uitlopen op wanordelijkheden is immers minder groot.

Om deze redenen is het volgens ons verstandig om naar het voorbeeld van de Duitse Versammlungsgesetz bij een demonstratie een demonstratieleider te vereisen die verantwoordelijk is voor de ordehandhaving. Deze leider zou met name bij risicovolle of grote demonstraties de bevoegdheid moeten hebben om – in overleg met de burgemeester dan wel de politie – gebruik te maken van ordehandhavende-assistenten.

Het vereisen van private ordebewaarders zoals een leider en ordeassistenten heeft pas daadwerkelijk meerwaarde indien het beleid van gemeenten en politie hen in staat stelt en wellicht hen er zelfs toe aanzet om hun taken naar behoren uit te oefenen. In dat verband dienen gemeentebestuurders en politie zorg te dragen voor een optimale communicatie met de demonstratieorganisatoren en -leiders. De aangewezen manier om dit te bewerkstellingen is het aanstellen van dialoogambtenaren die zich voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een demonstratie uitsluitend bezighouden met (de optimalisatie van) de communicatie en de samenwerking met demonstratieorganisatoren en -leiders en andere relevante partijen. Mondjesmaat wordt hiermee in Nederland al geëxperimenteerd, mede naar het voorbeeld van wat er op dit terrein plaatsvindt in Zweden en Engeland. Naar ons idee wordt het belang hiervan nog ernstig onderschat.

Het vastleggen van een expliciete verplichting tot overleg in de wet lijkt ons niet noodzakelijk en weinig zinvol. Uit een verplichting voor degene die de samenkomst, vergadering of betoging organiseert inzage te verschaffen in de maatregelen die hem voor ogen staan om een regelmatig verloop te bevorderen kan die wel worden afgeleid. Weigert de organisator hieraan te voldoen dan kan de burgemeester meer reden hebben om te vrezen voor wanordelijkheden.

7 Integrale verboden naar plaats

In verschillende gemeenten bestaat de behoefte aan integrale demonstratieverboden naar plaats. Die behoefte wordt ingegeven door de wens om de openbare orde te kunnen handhaven of om de waardigheid van een plaats te kunnen beschermen. Het recht biedt tot op heden niet de mogelijkheid van integrale verboden naar plaats.

Wij zijn van mening dat het niet wenselijk is om naar het voorbeeld van het Duitse recht integrale demonstratieverboden naar plaats te introduceren in ons recht. Een dergelijk verbod verhoudt zich niet goed met de doelcriteria van artikel 9 lid 2 Gw. Bovendien is het opnemen van een dergelijke verbodsmogelijkheid volgens ons ook niet noodzakelijk. De beperkende bevoegdheden die de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties toekomen,

bieden hem voldoende soelaas om de openbare orde en veiligheid dan wel de waardigheid van specifieke plaatsen te waarborgen.

Wij komen echter tot de conclusie dat het Binnenhof een zodanig bijzondere plaats inneemt dat hiervoor een uitzondering moet worden gemaakt. Het spanningsveld tussen de beperkte fysieke eigenschappen en de gewildheid van deze plaats vanwege de aanwezigheid van politiek invloedrijke personen maakt het Binnenhof tot een kwetsbare en gevoelige locatie. Daarom bevelen wij aan in de Wet openbare manifestaties een demonstratieverbod ten aanzien van het Binnenhof op te nemen. In het buitenland is een dergelijke aanwijzing niet ongebruikelijk.

8 Integrale verboden naar tijd

Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering uitdrukkelijk dat de bevoegdheden die de gemeenteraad en burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties toekomen, de toepassing van de noodbevoegdheden ex artikelen 175 en 176 Gemw onverlet laten. Burgemeesters maken regelmatig gebruik van hun noodbevoegdheden om integrale demonstratieverboden naar tijd uit te vaardigen.

Met andere rechtswetenschappers zijn wij ten eerste van mening dat deze praktijk zich slecht verdraagt met de grondwettelijke beperkingssystematiek. Ten tweede bestaat er niet zelden onvoldoende rechtsbescherming tegen dergelijke noodmaatregelen. Een derde bezwaar is dat de toepassingscriteria van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden in sommige opzichten minder strikt zijn dan die van de Wet openbare manifestaties.

De burgemeester is volgens ons onderzoek evenmin bevoegd om op grond van de Wet openbare manifestaties algemene (beleids)regels uit te vaardigen op grond waarvan manifestaties tijdelijk integraal verboden zijn. De formulering van de artikelen 5-7 Wom verzet zich hiertegen. Bovendien staat er nauwelijks bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen dergelijke (beleids)regels.

Gelet op het Duitse en Engelse recht, alsmede de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Wet openbare manifestaties als de Gemeentewet zijn wij van mening dat het wenselijk en noodzakelijk is om de burgemeester een bevoegdheid te verlenen op grond waarvan hij manifestaties in geval van noodsituaties tijdelijk kan verbieden of vergaand kan beperken. Het internationale recht verzet zich hier niet tegen, op voorwaarde dat manifestaties zoveel als mogelijk op hun eigen merites worden beoordeeld.

Wij bevelen aan een dergelijke noodbevoegdheid in de Wet openbare manifestaties op te nemen. Niet alleen omdat een dergelijke bevoegdheid in overeenstemming is met de beperkingssystematiek van het tweede lid van de artikelen 6 en 9 Gw, maar ook omdat de Wet openbare manifestaties een integrale wet behoort te zijn waarin de uitoefening van de grondrechten als bedoeld in de artikelen 6 en 9 Gw zoveel mogelijk uitputtend is geregeld. Hierdoor zal de duidelijkheid en de helderheid van de wetssystematiek voor burgemeesters toenemen, vooral indien bij opneming van een noodbevoegdheid in de Wet openbare manifestaties wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet openbare manifestaties.

De bevoegdheid zou een discretionaire bevoegdheid moeten zijn die de burgemeester kan toepassen indien er sprake is van een noodsituatie, hieronder te verstaan een bestuurlijke overmachtssituatie als bedoeld in de rechtspraak. Besluiten die de burgemeester op grond van deze bevoegdheid neemt, zouden Awb-besluiten moeten zijn waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

9 Klokgelui en andere oproepen tot belijden

Artikel 10 Wom verleent gemeenten de bevoegdheid regels uit te vaardigen met betrekking tot de duur en het geluidsniveau van klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede met betrekking tot oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Tijdens de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelt de regering dat artikel 10 Wom niet moet worden beschouwd als de wettelijke grondslag voor beperkingen in de zin van artikel 6 lid 1 of lid 2 Gw, alhoewel klokgelui en belijdensoproepen uitingen zijn die vallen onder de bescherming van artikel 6 Gw. De Afdeling oordeelt in overeenkomstige zin.

Met vele rechtswetenschappers zijn we op grond van ons onderzoek van mening dat regels over klokgelui en belijdensoproepen ex artikel 10 Wom wel degelijk moeten worden gekarakteriseerd als beperkingen in de zin van artikel 6 lid 2 Gw die moeten voldoen aan de criteria van de grondwettelijke bepaling. Omdat beperkingen van deze activiteiten zelden of nooit noodzakelijk zijn in verband met de (grond)wettelijke criteria, is artikel 10 Wom nagenoeg een dode letter.

Om die reden bevelen wij aan artikel 10 Wom te wijzigen. De wijziging zou zijn grondslag moeten vinden in de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van het eerste lid van artikel 6 Gw, aangezien de doelcriteria van het tweede lid van artikel 6 Gw niet of nauwelijks ruimte bieden voor een – ons inziens noodzakelijke – regeling van klokgelui en belijdensoproep. Voor delegatie biedt dit grondwettelijke artikellid echter geen basis.

De wetgever zou klokgelui en andere belijdensoproepen niet alleen moeten beperken naar duur en geluidsniveau, maar ook naar tijdstip, aangezien dergelijke oproepen tot belijden tijdens de nachtelijke uren bijzonder hinderlijk kunnen zijn en de nachtrust danig kunnen verstoren. De regeling mag niet verder gaan dan noodzakelijk nu deze de uitoefening van de fundamentele godsdienst- en levensovertuigingvrijheid betreft.

10 Bescherming derden

Bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties stelde de regering dat een beslissing van de burgemeester om een aangemelde betoging geen beperkingen of voorschriften op te leggen, een besluit is zodat derden – omwonenden en ondernemers in de nabijheid van de plaats waar de betoging is gepland – daartegen bestuursrechtelijk kunnen opkomen.

Het lijkt erop alsof de regering zich hierbij niet realiseerde dat het vergunningensysteem inmiddels had plaatsgemaakt voor een kennisgevingstelsel. Het al dan niet zijn van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht heeft belangrijke consequenties voor de rechtsbescherming die derden toekomt: bestuursrechtelijk kan immers alleen tegen een Awb-besluit, dan wel een hiermee gelijkgestelde handeling worden opgekomen.

De Afdeling oordeelt dat een beslissing van de burgemeester om geen beperkingen noch voorschriften aan betogers op te leggen geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Als gevolg hiervan staat er dus geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen deze beslissing.

Daardoor is het nu enigszins willekeurig of derdebelanghebbenden wel of niet bezwaar kunnen maken. Of dit bezwaar evenwel een dringende reden oplevert voor een aanpassing van de Wet openbare manifestaties, is de vraag. Hier moeten we de volgende vijf factoren in ogenschouw nemen.

In de eerste plaats zien de doelcriteria van artikel 2 Wom blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties ook op de rechten en vrijheden van derden. Om die reden mag ervan uit worden gegaan dat de burgemeester bij zijn beslissing om geen beperkingen op te leggen ook de rechten en belangen van derden heeft meegewogen.

In de tweede plaats biedt het huidige recht voldoende mogelijkheden om op te komen tegen de beslissing van de burgemeester om bij een aangemelde manifestatie geen gebruik te maken van zijn Wom-bevoegdheden. Zo kan een derdebelanghebbende de burgemeester verzoeken om beperkingen, voorschriften of een verbod op te leggen. De weigering van de burgemeester om een zodanig verzoek te honoreren levert een appellabel besluit op. Verder staat de civielrechtelijke weg open als een dergelijk verzoek niet wordt ingediend. Voorts kan een derde gebruikmaken van het klachtrecht als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de derde plaats dient de burgemeester in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel ook bij het niet-nemen van een besluit onderzoek te doen naar alle in aanmerking komende belangen. Het evenredigheidsbeginsel verplicht hem om al die belangen, waaronder de belangen van derden, bij zijn besluitvorming te betrekken en te wegen.

In de vierde plaats is de burgemeester bevoegd om zijn beslissing om een manifestatie geen beperkingen op te leggen onverwijld te herzien als hij bijvoorbeeld vanwege klachten van derden alsnog tot de conclusie komt dat dit noodzakelijk is in het licht van de doelcriteria van artikel 2 Wom.

In de vijfde en laatste plaats lijken derdebelanghebbenden in de praktijk hun weg wel naar de burgemeester dan wel de civiele rechter te kunnen vinden.

Een en ander doet ons concluderen dat de Wet openbare manifestaties op dit punt geen wijziging hoeft te ondergaan.

Aanbevelingen

1. De in de Wet openbare manifestaties geregelde manifestaties dienen bij voorkeur niet nader te worden omschreven in de wet. Evenmin dienen eenmensprotesten onder het regime van de Wet openbare manifestaties te worden gebracht. Een heldere praktijkhandleiding waarin uiteengezet wordt wat een samenkomst, vergadering en betoging in de zin van de Wet openbare manifestaties is alsmede kan behelzen, zou voldoende moeten zijn. In dezelfde handleiding zou met behulp van casus handvatten kunnen worden geboden hoe gemeenten en politie dienen om te gaan met eenmensprotesten en allerlei activiteiten die zich op het eerste gezicht presenteren als een betoging.

2. Artikel 5 lid 2 aanhef en sub a en b Wom alsmede artikel 7 lid 2 aanhef en sub a en b Wom dienen te worden geschrapt zodat de burgemeester niet langer een manifestatie kan verbieden of beëindigen vanwege het enkele ontbreken van een (tijdige) kennisgeving of vanwege het handelen door manifestanten in strijd met een verbod, voorschrift, beperking of aanwijzing. In de strafbepaling van artikel 11 lid 1 aanhef en sub a Wom moet alleen nog het houden van een niet-kennisgegeven Wom-manifestatie strafbaar worden gesteld. De strafbaarheid van de deelnemers aan een dergelijke manifestatie zou dienen te worden geschrapt.

3. Spontane manifestaties dienen expliciet in de Wet openbare manifestaties te worden gevrijwaard van de kennisgevingplicht. In de Wet openbare manifestaties zou een verbod moeten worden opgenomen op het heffen van legeskosten voor het houden van een manifestatie.

4. De Wet openbare manifestaties dient een maximum te stellen aan de kennisgevingtermijn die gemeenten mogen vereisen. Dit maximum zou bij voorkeur 48 uren moeten bedragen, met dien verstande dat gemeenten weekend- en feestdagen van deze termijn zouden mogen uitzonderen. In de Wet openbare manifestaties dient de bepaling te worden opgenomen dat – indien tijdige aanmelding niet mogelijk is – de manifestatie zo snel mogelijk moet worden aangemeld, zonder dat daarbij een kennisgevingtermijn geldt.

5. In de Wet openbare manifestaties dient een formeel-wettelijk verbod op demonstratieve kampementen tijdens de nachtelijke uren te worden opgenomen.

6. De Wet openbare manifestaties dient de mogelijkheid te bevatten om een manifestatieleider te vereisen die – mede – verantwoordelijk is voor de ordehandhaving. In de wet zou moeten worden bepaald dat deze leider de bevoegdheid heeft om gebruik te maken van ordehandhavende-assistenten. Gemeentebestuurders en/of politie dienen sterk in overweging te nemen om speciaal hiertoe aangewezen dialoogambtenaren aan te stellen die zich uitsluitend bezighouden met de communicatie en de samenwerking met demonstratieorganisatoren en -leiders en andere relevante partijen. Een expliciete verplichting voor manifestanten tot overleg behoeft echter niet in de Wet openbare manifestaties te worden opgenomen.

7. In de Wet openbare manifestaties dient een demonstratieverbod voor het Binnenhof te worden opgenomen. Integrale demonstratieverboden naar plaats dienen voor het overige niet te worden geïntroduceerd in ons recht.

8. In de Wet openbare manifestaties dient een bevoegdheid voor de burgemeester te worden opgenomen op grond waarvan hij manifestaties tijdelijk kan verbieden of vergaand kan beperken in geval van een noodsituatie in de zin van een bestuurlijke overmachtssituatie. Tegen besluiten die de burgemeester op grond van deze bevoegdheid neemt, dient bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te staan.

9. Artikel 10 Wom dient gewijzigd te worden. De grondslag voor deze wijziging dient de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ van het eerste lid van artikel 6 Gw te zijn. In de Wet openbare manifestaties dienen klokgelui en andere belijdensoproepen uitputtend te worden geregeld, niet alleen naar duur en geluidsniveau, maar ook naar tijdstip.

10. De beslissing van de burgemeester om bij een kennisgegeven manifestatie geen gebruik te maken van zijn voorschrijvende of beperkende bevoegdheden krachtens de Wet openbare manifestaties, wordt naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak niet aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen voor (derde)belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Een wetswijziging in dezen is evenwel niet noodzakelijk, aan burgers kan voldoende rechtsbescherming worden geboden door de civiele rechter.

Literatuur

ACPO, ACPOS & NPIA 2010
'Manual of Guidance on Keeping the Peace' van de Association of Chief Police Officers (ACPO), de Association of Chief Police Officers in Schotland (ACPOS) & de National Policing Improvement Agency (NPIA), 2010.

Adams 2011
M. Adams, 'Wat de rechtsvergelijking vermag?', *Ars Aequi* 2011, p. 192-201.

Adang & Stott 2004
O.M.J. Adang & C. Stott, 'Evaluation of public order policing during Euro 2004', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2004, 4, p. 46-47.

Von Alemann & Scheffczyk 2013
F. von Alemann & F. Scheffczyk, 'Aktuelle Fragen der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen', *JA* 2013, 407.

Allen & Thompson 2011
M.J. Allen & B. Thompson, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Asser/Hartkamp & Sieburgh 2011
A.S. Hartkamp & C.H Sieburgh, 'De verbintenis uit de wet, 127 Onrechtmatige daad gepleegd in groepsverband, 128 Voorbeelden', Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV, 2011/127-128.

Baker 2014
D. Baker, 'Police and protester dialog: safeguarding the peace or ritualistic sham?', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 2014, vol. 38, no. 1, p. 83-104.

Barak 2010
A. Barak, 'Proportionality and Principled Balancing', *Law and Ethics of Human Rights 2010*, art. I., p. 5.

Beljin 2002
S. Beljin, 'Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung', *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002, p. 15-22.

De Boer 1985
J. de Boer, 'Groepsaansprakelijkheid en demonstratievrijheid – Reactie', *NJB* 1985, p. 1005-1006.

Bonner & Stone 1987
D. Bonner & R. Stone, 'The Public Order Act 1986: steps in the wrong direction?', *Public Law* 1987, 202-230.

Brainich von Brainich Felth 2004
E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises',* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Breitbach 1988
M. Breitbach, 'Das Versammlungsverbot innerhalb von Bannmeilen und Parlamente und seine Ausnahmeregelungen', *NVwZ* 1988, 584.

Breitbach 1992
M. Breitbach, in: H. Ridder, M. Breitbach, U. Rühl & F. Steinmeier, *Versammlungsrecht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1992.

Brouwer & Schilder 2001
J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Nood breekt wet, ook de Grondwet?', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht – Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001, p. 259-275.

Brouwer & Schilder 2012
J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Over de grenzen van gedogen – Het failliet van de B en de I in het coffeeshopbeleid', *NJB* 2012, 2530.

Brouwer & Wierenga 2014
J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht', in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester – Positie, rol en functioneren van de burgemeester,* Deventer: Kluwer 2014, p. 163-191.

Brouwer & Wierenga 2015
J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, 'Een ontaarde bevoegdheid – Het lichte bevel van artikel 172 lid 3 Gemeentewet', *Gst.* 2015, 59.

Brouwer & Wolfert 2011
J.G. Brouwer en S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstorende twaalfminners', in *AA* 2011, p. 267-273.

Buro Jansen & Janssen 2006
Buro Jansen & Janssen, *Ruimte voor het recht,* Amsterdam, februari 2006 (www.burojansen.nl).

Dahm & Peters 2012
D. Dahm & W. Peters, 'Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts- Rechtsprechungsübersicht', *LKV* 2012, 443.

Damen e.a. 2013
L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1: systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Den Dekker-van Bijsterveld 1986
S.C. den Dekker-van Bijsterveld, 'Het voorstel van Wet openbare manifestaties', *Tijdschrift voor openbaar bestuur* 1986, p. 215-220.

Den Dekker-van Bijsterveld 1987
S.C. den Dekker-van Bijsterveld, 'De betekenis van het voorstel van Wet openbare manifestaties voor de gemeente', *Bestuursforum* 1987, p. 216-221.

Den Dekker-van Bijsterveld 1988
S.C. den Dekker-van Bijsterveld, *De verhouding tussen kerk en staat in het licht van de grondrechten* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.

Depenheuer 2011
O. Depenheuer, 'Kein Grundrecht auf Schädigung Dritter', in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, GG Art. 8, 63. Ergänzungslieferung 2011.

Dietel, Gintzel & Kniesel 2011
A. Dietel, K. Gintzel & M. Kniesel, *Versammlungsgesetz – Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 2011.

Dietlein 1992
J. Dietlein, 'Zeltlager der Roma als Versammlung i.S. des § 1 VersG', *NVwZ* 1992, 1066.

Dölle & Elzinga 2004
A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Van Donselaar 1995
J. van Donselaar, *De staat paraat? De bestrijding van extreem-rechts in West Europa.* Amsterdam: Babylon-De Geus 1995.

Dörr 2002
O. Dörr, 'Keine Versammlungsfreiheit fur Neonazi's? Extremistische Demonstrationen als Herausforderung für das geltende Versammlungsrecht', *Verwaltungsarchiv* 2002, 485.

Drijber 2009
B.J. Drijber, 'Botsende vrijheden op de Brenner', *NtEr* 2009, 09, p. 229-232.

Elzinga 1992
D.J. Elzinga, 'De burgemeester en het gemeentelijke noodrecht', *Gst.* 1992-6953, 1.

Enders & Lange 2006
C. Enders & R. Lange, 'Symbolische Gesetzgebung im Versammlungsrecht?', *Juristen Zeitung (JZ)* 2006, 107.

Equality and Human Rights Commission 2012
'Human Rights Review 2012' van de Britse Equality and Human Rights Commission, te raadplegen via www.equalityhumanrights.com.

Erbs & Kolhaas/Wache 2011
G. Erbs & M. Kohlhaas, bewerkt door V. Wache, *Strafrechtliche Nebengesetze*, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), 1 juni 2011.

Evans 2011
C. Evans, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Ewing 2010
K.E. Ewing, *Bonfire of the liberties: New Labour, human rights, and the rule of law*, New York: Oxford University Press 2010.

Ferdinandusse 2001
W.N. Ferdinandusse, 'De strafbaarheid van een grondrecht – De Wet Openbare Manifestaties en het grondrechtelijk karakter van de betoging', *NJB* 2001, p. 615-619.

Farrow 2003
T. Farrow, 'Negotiation, mediation, globalization protests and police: right processes; wrong system, issues, parties and time', *Queens Law Journal*, 2003, 28, p. 665-703.

Fenwick 2009
H. Fenwick, 'Marginalising human rights: breach of the peace, "kittling", the Human Rights Act and public protest', P.L. 2009, oktober, 737-765.

Fernández-Sánchez 2012
P.A. Fernandéz-Sánchez, 'Suspending Guarantees of the European Convention on Human Rights' in: J. García Roca & P. Santolaya, *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention on Human Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2012, p. 485-496.

Friauf 1999
K.H. Friauf, 'Polizei- und Ordnungsrecht', in: E. Schmidt-Aßmann (red.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlijn: Walter de Gruyter 1999, p. 105-217.

Füßlein 1954
R.W. Füßlein, *Versammlungsgesetz*, Berlijn: Vahlen 1954.

Gerards & Loof 2007
J.H. Gerards en J.P. Loof, 'Kroniek van de grondrechten', *NJB* 2007, 1830.

Gillham, Edwards & Noakes 2013
P.F. Gillham, B. Edwards & J.A. Noakes, 'Strategic incapacitation and the policing of Occupy Wall Street protests in New York City', *Policing and Society* 2013, vol. 23, no. 1, p. 81-102.

Gillham & Noakes 2007
P.F. Gillham & J.A. Noakes, ''More than a March in a Circle': transgressive protests and the limits of negotiated management', *Mobilisation*, 2007, 12 (4), p. 342-343.

Gilmore 2010
J. Gilmore, 'Policing protest: An authoritarian consensus', *Centre for Crime and Justice Studies*, No. 82, december 2010, p. 21-23.

Gorringe & Rosie 2008
H. Gorringe & M. Rosie, 'It's a long way to Achterarder!' Negotiated management' and the mismanagement in the policing of G8 protests', *British Journal of Sociology*, 2008, 59(2), p. 187-205.

Gorringe, Rosie, Waddington & Kominou 2012
H. Gorringe, M. Rosie, D.P. Waddington & M. Kominou, 'Facilitating ineffective protest? The policing of the 2009 Edinburgh NATO protests', *Policing & Society* juni 2012, vol. 22, no. 2, p. 115-132.

Gusy 1986
C. Gusy, 'Lehrbuch der Versammlungsfreiheit – BverfGE 69, 315', *JuS* 1986, 611.

Gusy 2011
C. Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2011.

Harris, O'Boyle, Bates & Buckley 2014
D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Harris, O'Boyle & Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014.

Hennekens 1985
H.P.J.A.M. Hennekens, 'De handhaving van de openbare orde in de gemeente', in: *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging,* 1985, jrg. 115, dl. I, tweede stuk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1985

Hennekens 2013
H.P.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Heringa 1985
A.W. Heringa, 'Concept-voorstel van een Wet openbare manifestaties', *NJCM-bulletin* 1985, p. 156-164.

Heringa 1987
A.W. Heringa, 'Commentaar op het ontwerp Wet openbare manifestaties', *NJCM-bulletin* 1987, p. 245-250.

De Hert & Willems 2013
P. de Hert & A. Willems, 'Politie en mensenrechten bij demonstraties en betogingen. Rechters zijn er nooit bij, maar kijken er wel naar', *Cahiers Politiestudies,* 2013-2, nr. 27, p. 107-140.

HMIC 2009a
'Adapting to Protest' van Her Majesty's Inspectorate Constabulary (HMIC), juli 2009.

HMIC 2009b
'Adapting to Protest – Nurturing the British Model of Policing' van Her Majesty's Inspectorate Constabulary (HMIC), november 2009.

Hoffmann-Riem 2004
W. Hoffmann-Riem, 'Demonstrationsfreiheit auch fur Rechtsextremisten?' *Neue Juristische Wochenschrift* 2004, p. 2777-2782.

Höfling 2009
W. Höfling in: M. Sachs, *Grundgesetz*, München: C.H. Beck 2009.

Höfling & Krohne 2012
W. Höfling & G. Krohne, 'Versammlungsrecht in Bewegung', *JA* 2012, 734.

Holgersson 2010
S. Holgersson, *Dialogue police: Experiences, observations, and possibilities'*, Stockholm: The Swedish National Police Board 2010.

Holgersson & Knutsson 2011
S. Holgersson & J. Knutsson, 'Dialogue Policing: A Means for Less Crowd Violence?', in: T.D. Madensen & J. Knutsson, *Preventing Crowd Violence*, Londen: Lynne Rienner Publishers 2011, p. 191-216.

Human Rights Review 2012
'Article 11: Freedom of assembly and association', *Human Rights Review* 2012.

Inter-American Commission on Human Rights 2008
'Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression (2008)' van de Inter-American Commission on Human Rights.

Jahn 2001
R. Jahn, 'Der praktische Fall - Öffentlich-rechtliche Klausur: Der missglückte Parteitag', *Juristische Schulung Zeitschrift für Studium und Referendariat (JuS)* 2001.

Janz 2009
N. Janz, 'Perspektiven für ein brandenburgisches Versammlungsrecht de constitutione lata und de lege ferenda', *LKV* 2009, 481.

Jarman & Bryan 2004
N. Jarman & D. Bryan van het Institute for Conflict Research (ICR) in het rapport 'General Principles Governing Freedom Of Assembly And Public Events' van 29 mei 2004, te raadplegen via de site van de Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), www.osce.org.

JCHR 2009a
'Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest - Seventh Report of Session 2008-09 – Volume I' van het Joint Committee on Human Rights (JCHR), 23 maart 2009, HL Paper 47-I, HC 320-I.

JCHR 2009b
'Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest - Seventh Report of Session 2008-09 – Volume II' van het Joint Committee on Human Rights (JCHR), 23 maart 2009, HL Paper 47-II, HC 320-II.

JCHR 2009c
'The Government Reply to the Seventh Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2008-09 HL Paper 47, HC 320', mei 2009.

JCHR 2011
'Facilitating Peaceful Protest – Tenth Report of Session 2010-11' van het Joint Committee on Human Rights (JCHR), 25 maart 2011, HL Paper 123, HC 684.

De Jong 1997
M.A.D.W. de Jong, 'Capital of inspiration? Over artikel 140 Sr, noodverordeningen en rechterlijke bevelen', *Tijdschrift voor de Politie,* nr. 9, september 1997, p. 17-23.

De Jong 2000
M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

De Jong, Kummeling & Burkens 1994
M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Kahl 2000
W. Kahl, 'Der praktische Fall – Öffentliches Recht: „Kurz entschlossener Protest“', *Juristische Schulung Zeitschrift für Studium und Referendariat (JuS)* 2000, p. 1090-1095.

Kanther 2001
W. Kanther, 'Zur "Infrastruktur" von Versammlungen: vom Imbisstand bis zum Toilettenwagen', *NVwZ* 2001, 1239.

King 2005
M. King, 'Birmingham revisited – casual differences between the riots of 2011 and 2005?', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 2013, 23(1), p. 26-45.

King & Brearly 2005
M. King & M. Brearly, *Public order policing: contemporary perspectives on strategy and tactics*, Leicester: Perpetuity Press 2005.

King & Waddington 2005
M. King & D.P. Waddington, 'Flashpoints revisited: a critical application to the policing of anti-globalization protest', *Policing and Society,* 2005, 14 (3), p. 262-263.

Kniesel 1992
M. Kniesel, 'Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Verfassungsrechtliche Grundlagen und versammlungsgesetzliche Konkretisierung', *NJW* 1992, 863.

Kniesel 2000
M. Kniesel, 'Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Entwicklung des Versammlungsrechts seit 1996', *NJW* 2000, p. 2857-2866.

Kniesel & Poscher 2007
M. Kniesel & R. Poscher, 'Versammlungsrecht', in: H.Lisken, E. Denninger & F. Rachor (red.), *Handbuch des Polizeirechts,* München: C.H. Beck 2007, p. 1009-1109.

Köhler & Dürig-Friedl 2001
G.M. Köhler & C. Dürig-Friedl, *Demonstrations- und Versammlungsrecht*, München: C.H. Beck 2001.

Kortmann 1987
C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

Kummeling & Oevermans
H.R.B.M. Kummeling & H.M. Oevermans, 'Uitingsvrijheid en vijandig publiek', *Gst.* 1991-6913, 1.

Kutscha 2008
M. Kutscha, 'Neues Versammlungsrecht – Bayern als Modell?', *NVwZ* 2008, 1210.

Leenknecht 2014
G. Leenknecht, 'Wetenschappelijk commentaar bij artikel 9 Gw', webeditie 2014 op www.nederlandrechtsstaat.nl.

Leist 2005
W. Leist, 'Die Änderung des Versammlungsrecht: Ein Eigentor?', *NVwZ* 2005, 500.

Lembke 2005
U. Lembke, 'Grundfälle zu Art. 8 GG', *JuS* 2005, 1081

Lisken 1995
H. Lisken, 'Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. 7. 1953. Von Alfred Dietel, Kurt Gintzel und Michael Kniesel. 11., neubearb. Auflage', *NJW* 1995, 2475.

Loof 2007
J.P. Loof, 'De burgemeester en de demonstratievrijheid', *Gst.* 2007, 104.

Loof, Barkhuysen & Gerards 2007
J.P. Loof, T. Barkhuysen & J.H. Gerards, *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht*, te raadplegen via www.denhaag.nl, Onderzoek reikwijdte van het betogingsrecht – RIS 149708, gepubliceerd op 23 oktober 2007.

Loof 2008
J.P. Loof, 'Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Rascisme & Extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008, p. 89-123.

Lovell 2009
J. Lovell, *Crimes of dissent: Civil disobedience, criminal justice and the politics of conscience*, New York: New York University Press 2009, p. 108-109.

Lux 2009
J. Lux, 'Die Bekämpfung rechtsextremistischer Versammlungen nach der Föderalismusreform', *LKV* 2009, 491.

Maina Kiai 2012
Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association from the United Nations, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 mei 2012.

Maina Kiai 2013a
'Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai – Mission to the United Kingdom of Great Britain and Nothern Ireland', A/HRC/23/39/Add. 1, 17 juni 2013.

Maina Kiai 2013b
'Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai – Mission to the United Kingdom of Great Britain and Nothern Ireland: comments by the State on the report of the Special Rapporteur', A/HRC/23/39/Add. 3, 28 mei 2013.

Mead 2010
D. Mead, *The New Law of Peaceful Protest – Rights and Regulation in the Human Rights Act Era*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2010.

Meijer 1987
A. Meijer, 'De burgemeester in nood(toestand)', *NJB* 1987, p. 237-242.

Van der Meulen 1993
B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving – actoren, instrumenten en waarborgen* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1993.

Van der Meulen 2000
B.M.J. van der Meulen, 'Artikel 9', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink 2000.

Möller-Bierth 1997
U. Möller-Bierth, *Polizeiliche Inanspruchnahme im Grenzbereich zwischen Störerhaftung und polizeilichen Notstand* (diss. Keulen), Keulen: Hundt Druck GmbH 1997.

Müller-Franken 2011
S. Müller-Franken, 'Sollte das Gesetsz über die Bannmeile des Hessischen Landtags aufgehoben werden?', *LKRZ* 2011, 8, p. 282.

Muskee 2014
M. Muskee, 'Verbieden van een demonstratie gaat niet zomaar', *VNG Magazine* 16, Special Jeugd, 29 augustus 2014, p. 11.

Nationale ombudsman 2007
Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2007.

Nieuwenhuis 2012
A.J. Nieuwenhuis, 'De kernrechtbenadering bij de grondrechten', *TvCR* 2012, p. 138-159.

Oldenhuis, Brouwer, Wegerif & Keijzer 2007
F.T. Oldenhuis, J.G. Brouwer, D.N.R. Wegerif & F.E. Keijzer, *Schurende relaties tussen recht en religie*, Assen: Van Gorcum 2007.

OSCE/ODIHR 2012
'Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau 9 november 2012.

OSCE/ODIHR 2014
'Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau 17 december 2014.

OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010
'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie) van de Raad van Europa, Warschau/Straatsburg, 2010.

OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2011
'Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly' van de Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie) van de Raad van Europa, Warschau 2011.

Ott, Wächtler & Heinhold 2010
S. Ott, H. Wächtler & H. Heinhold, *Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag GmbH 2010.

Peters 1981
J.A. Peters, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting: vergelijkende aspecten Nederland-Amerika* (diss. Leiden), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1981.

Della Porta & Fillieule 2004
D. della Porta & O. Fillieule, 'Policing social protest', in: D. Snow, S. Soule & H. Kriesi, *The Blackwell companion to social movements*, Oxford: Blackwell 2004, p. 217-241.

Della Porta, Peterson & Reiter 2006
D. della Porta, A. Peterson & H. Reiter, *The policing of transnational protest*, Aldershot: Ashgate 2006.

Della Porta & Reiter 1998
D. della Porta & H. Reiter, 'Introduction: the policing of protest in Western democracies', in D. della Porta & H. Reiter, *Policing Protest: The Control of Mass Demonstration in Western Democracies*, Minneapolis: University of Minnesota Press 1998, p. 1-32.

Della Porta & Tarrow 2012
D. della Porta & S. Tarrow, ‘Interactive diffusion: the coevolution of police and protest behavior with an application to transnational contention’, *Comparative Political Studies,* 2012, 45, 119.

Della Porta & Zamponi 2013
D. della Porta & L. Zamponi, ‘Protest and policing on October 15th, global day of action: the Italian case’, *Policing & Society* 2013, Vol. 23, No. 1, p. 65-80.

Pieroth, Schlienk & Kniesel 2014
B. Pieroth, B. Schlink & M. Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, C.H. Beck: München 2014.

Poscher 2005
R. Poscher, ‘Neue Rechtsgrundlagen gegen rechtsextremistische Versammlungen – Zu den verfassungsrechtlichten Grenzen der Entpolitisierung der Versammlungsfreiheit’, *NJW* 2005, 1316.

Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006
Van der Pot, *‘Handboek van het Nederlandse staatsrecht’*, bewerkt door D.J. Elzinga & R. de Lange, Deventer: Kluwer 2006.

Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014
Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, Deventer: Kluwer 2014.

Reicher 1996
S.D. Reicher, ‘“The Battle of Westminster”: Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict’, *European Journal of Social Psychology*, 1996, 26, p. 115-134.

Roorda 2012a
B. Roorda, ‘Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?’, *Gst.* 2012, 101.

Roorda 2012b
B. Roorda, ‘Permanente Occupy-kampementen een blijvend probleem?’, *NJB* 2012, 1416.

Roorda 2014
B. Roorda, ‘Integrale demonstratieverboden – Toelaatbaar, wenselijk en noodzakelijk”, *TvCR* 2014, p. 219-243.

Roorda 2015a
B. Roorda, ‘Wet openbare manifestaties’ in: A.E. Schilder, A.E.M. van den Berg & J.H.A. van der Grinten (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 163-187.

Roorda 2015b
B. Roorda, *Demonstratieve kampementen*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2015.

Roorda 2015c
B. Roorda, *Private ordebewaarders bij betogingen*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2015.

Roorda 2015d
B. Roorda, ‘Demonstratierecht in het nauw’, 25 juni 2015, te raadplegen op de website van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, www.openbareorde.nl.

Rühl 1992
U. Rühl in: H. Ridder, M. Breitbach, U. Rühl & F. Steinmeier, *Versammlungsrecht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1992.

Ruigrok 2012
L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang? – Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Von Scheffczyk 2013
A. von Scheffczyk, ‘Aktuelle Fragen der Gestaltungsfreiheit von Versammlungen’, *JA* 2013, 407.

Scheffczykund & Wolff 2007
F. Scheffczykund & H.A. Wolff, ‘Die verfassungsrechtlicht Bewertung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten‘, *LKV* 2007, 481.

Schenke 2009
W.-R. Schenke, *Polizei und Ordnungsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller 2009.

Schilder 1985
A.E. Schilder, ‘De spontane demonstratie demonstratie; een vergelijking tussen de conceptwet openbare manifestaties en het Westduitse recht’, *NJCM-Bulletin* 1985, p. 527-534.

Schilder 1988
A. E. Schilder, ‘Wijziging van de ontwerp-Wet openbare manifestaties: de gemeenteraad per ongeluk gepasseerd?’, *NJB* 1988, p. 13-14.

Schilder 1989
A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging; een rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989.

Schiphof 1990
T.A. Schiphof, ‘De burgemeester en de Grondwet’, *Gst.* 6906, 1990.

Schmidt 2010
R. Schmidt, *Besonderes Verwaltungsrecht II (Polizei- und Ordnungsrecht, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Versammlungsrecht, Gewerberecht einschließlich Gaststättenrecht)*, Grasberg: Dr. Rolf Schmidt GmbH 2010.

Schneider 2009
H.-P. Schneider, ‘Frieden statt Bann – Über eine Reform, die nichts kostet, aber auch wenig wert ist’, *NJW* 2000, 263.

Van der Schyff 2011
G. van der Schyff, ‘De beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet’, *TvCR* maart 2011, p. 193.

Staatscommissie Grondwet 2010
Rapport Staatscommissie Grondwet, 11 november 2010.

Stolker 1985a
C.J.J.M. Stolker, ‘Groepsaansprakelijkheid van demonstranten voor de door hen aangerichte schade’, *NJB* 1985, p. 405-413.

Stolker 1985b
C.J.J.M. Stolker, ‘Kil? – Naschrift’, *NJB* 1985, p. 1006-1007.

Stott & Drury 2000
C.J. Stott & J. Drury, ‘Crowds, context, and identity: Dynamic categorization processes in the “poll tax riot”’, *Human Relations*, 2000, 53, p. 247-273.

Stott & Reicher 1998
C.J. Stott & S.D. Reicher, ‘Crowd action as intergroup process: Introducing the police perspective’, *European Journal of Social Psychology*, 1998, 28, p. 509-529.

Swirc 2001
M. Swirc, ‘Demonstratierecht in de knel’, *Binnenlands Bestuur*, 19 oktober 2001.

Tschentscher 2001
A. Tschentscher, ‘Versammlungsfreiheit und Eventkultur – Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art. 8 I GG’, *NVwZ* 2001, 1243.

Ubillos 2012
J.M.B. Ubillos, ‘Freedom of Assembly and Association (Art. 11 ECHR): Some Hesistations on a Path of Firm Protection’ in: J. García Roca & P. Santolaya, *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention on Human Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2012, p. 403-437.

Verhey & Schokkenbroek 1987
L. Verheyy & J.G.C. Schokkenbroek, ‘NJCM-commentaar op artikel 174 en 175 van het voorstel voor een nieuwe Gemeentewet’, *NJCM-Bulletin* 1987, p. 492-497.

Vermeulen 2000
B.P. Vermeulen, ‘Artikel 6’ in A.K. Koekkoek e.a., *de Grondwet - een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Vermeulen 2011
B.P. Vermeulen, ‘Over kerken en minaretten – De juridische status van ‘religieuze gebouwen en plaatsen’’, in: J.L.W. Broeksteeg & A.B. Terlouw (red.), *Overheid,recht en religie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 53-73.

VNG e.a. 2005
Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) e.a., ‘Het kampeerbeleid na de Wet op de openluchtrecreatie. Handreiking voor bestuurders en ambtenaren’, *Groene reeks* nummer 129, Den Haag: VNG uitgeverij 2005.

Vols 2013
M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Waal 1981
C.J.D. Waal, ‘Demonstratievrijheid en openbare orde’, *NJCM-Bulletin* 1981, p. 2-10.

Waddington 1996
D.P. Waddington, ‘Key issues and controversies’, in: C. Critcher & D.P. Waddington, *Policing public order: theoretical and practical issues*, Aldershot: Avebury 1996, p. 1-36.

Waddington 1998
D.P. Waddington, ‘Waddington versus Waddington: public order theory on trial’, *Theoretical Criminology*, 1998, 2 (3), p. 373-394.

Waddington 2003
P.A.J. Waddington, ‘Policing public order and political contention’, in: T. Newburn, *Handbook of policing*, Cullompton: Willan Publishing 2003, p. 394-421.

Waddington 2011
D.P. Waddington, ‘Policing the British G8 Protests: A Contextualized Analysis’, in: T.D. Madensen & J. Knutsson, *Preventing Crowd Violence*, Londen: Lynne Rienner Publishers 2011, p. 114.

Waddington 2013
D.P. Waddington, ‘A ‘kinder blue’: analyzing the police management of the Sheffield anti-‘Lib Dem’ protest of March 2011’, *Policing & Society*, 2013, Vol. 23, No. 1, p. 46-64.

Waddington & King 2005
D.P. Waddington & M. King, ‘From classical psychological reductionism to socio-contextual theory – The impact on public order policing strategies’, *The Howard Journal*, 2005, 44(5), p. 490-503.

Wahlström 2007
M. Wahlström, ‘Forestalling violence: Police knowledge of interaction with political activists’, *Mobilization: The Internation Quarterly*, 2007, 4, p. 309-402.

Wattel 1990
J.W. Wattel, ‘Het recht van betoging en het Binnenhof’, *AA* 1990, 12, p. 942-944.

Werner 2000
S. Werner, ‘Das neue Bannmeilengesetz der „Berliner Republik“’, *NVwZ* 2000, 369.

Wierenga 2012
A.J. Wierenga, ‘Van (koninklijke) noodverordeningen en noodbevelen’, *NJB* 2012, 711.

Wierenga 2013
A.J. Wierenga, 'Noodrecht in Amsterdam en Eindhoven', 8 november 2013, te raadplegen op de website van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, www.openbareorde.nl.

Wierenga & Brouwer 2012
A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Tahrirplein in Ter Apel', *NJB* 2012, 1471.

De Winter 1986
R.E. de Winter, 'Het ontwerp Wet openbare manifestaties en de grondwettelijke toedeling van bevoegdheden', *NJB* 1986, p. 1082-1085.

Van Wissen 1992
G.J.M. van Wissen, *Grondrechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

Woltjer 2002
A.J.Th. Woltjer, 'De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd', *AA* 51 (2002), p. 385-390.

Jurisprudentie[1]

VN-Mensenrechtencomité

VN-Mensenrechtencomité 9 juni 1994, 412/1990 (Kivenmaa/Finland).

EHRM

EHRM 1 juli 1961, appl. nr. 332/57 (Lawless/Ierland).
EHRM 26 april 1979, appl. nr. 6538/74 (Sunday Times/VK).
EHRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (CARAF/VK).
EHRM 25 februari 1982, appl. nr. 7511/76 en 7743/76 (Campbell en Cosans/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (Plattform ‘Ärtze für das Leben’/Oostenrijk).
EHRM 26 april 1991, appl. nr. 11800/85 (Ezelin/Frankrijk).
EHRM 25 mei 1993, appl. nr. 14307/88 (Kokkinakis/Griekenland).
EHRM 18 december 1996, appl. nr. 21987/93 (Aksoy/Turkije).
EHRM 23 september 1998, appl. nr. 24838/94 (Steel e.a./Verenigd Koninkrijk).
EHRM 8 juli 1999, appl. nr. 26682/95 (Sürek/Turkije (nr.1)).
EHRM 25 november 1999, appl. nr. 25594/94 (Hashman en Harrup/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 1 februari 2000, appl. nr. 32307/96 (Schimanek/Oostenrijk).
EHRM 4 mei 2000, appl. nr. 33678/96 (Drieman e.a./Noorwegen).
EHRM 26 oktober 2000, appl. nr. 30985/96 (Hasan en Chaush/Bulgarije).
EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 29221/95 en 29225/95 (Stankov/Bulgarije).
EHRM 2 oktober 2001, appl. nr. 49853/99 (Pichon en Sajous/Frankrijk).
EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99, (Cisse/Frankrijk).
EHRM 14 mei 2002, appl. nr. 66336/01 (Gypsy Council/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 6 mei 2003, appl. nr. 44306/98, (Appleby e.a./Verenigd Koninkrijk) ECLI:NL:XX:2003:AP0909, *AB* 2004, 309, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
EHRM 2 juni 2002, appl. nr. 33129/96 (Oliviera/Nederland), *NJCM-Bulletin* 2003, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
EHRM 24 juni 2003, appl. nr. 65831/01 (Garaudy/Frankrijk).
EHRM 16 november 2004, appl. nr. 23131/03 (Norwood/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 20 oktober 2005, appl. nr. 44079/98 (United Macedonian Organisation Ilinden en Ivanov/Bulgarije).
EHRM 27 juni 2006, appl. nr. 75569/01 (Cetinkaya/Turkije).
EHRM 29 juni 2006, appl. nr. 76900/01 (Öllinger/Oostenrijk), *EHRC* 2006/107, m.nt. Gerards.
EHRM 5 december 2006, appl. nr. 74552/01 (Oya Ataman/Turkije).
EHRM 20 februari 2007, appl. nr. 35222/04 (Pavel Ivanov/Rusland).
EHRM 5 april 2007, appl. nr. 18147/02 (Church of Scientology Moskou/Rusland).
EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (Bukta/Hongarije).
EHRM 26 juli 2007, appl. nr. 10519/03 (Barankevich/Rusland).

[1] Wij danken Thomas de Jong voor het vervaardigen van de jurisprudentielijst, de lijst met parlementaire stukken en de lijst met overige bronnen.

EHRM 15 november 2007, appl. nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië).
EHRM 29 november 2007, appl. nr. 0025/02 (Balçik/Turkije).
EHRM 18 december 2007, appl. nr. 32124/02 (Aldemir e.a./Turkije).
EHRM 24 juni 2008, appl. nr. 36832/97 (Solomou/Turkije).
EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 33629/06 (Vajnai/Hongarije).
EHRM 10 juli 2008, appl. nr. 15948/03 (Soulas e.a./Frankrijk).
EHRM 2 oktober 2008, appl. nr. 36109/03 (Leroy/Frankrijk).
EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05 (Eva Molnar/Hongarije).
EHRM 23 oktober 2008, appl. nr. 10877/04 (Sergey Kuznetsov/Rusland).
EHRM 4 november 2008, appl. nr. 72596/01 (Balsytė-Lideikienė/Litouwen).
EHRM 6 november 2008, appl. nr. 68294/01 (Kandzhov/Bulgarije).
EHRM 17 november 2009, appl. nr. 26258/07 en 26255/07 (Rai en Evans/Verenigd Koninkrijk).
EHRM 11 mei 2010 (ontv.besl.), appl. nr. 18139/07 *(*Atilla en 57 andere klagers*/*Turkije*).*
EHRM 15 juni 2010, appl. nr. 7710/02 (Grzelak/Polen).
EHRM 21 oktober 2010, appl. nr. 4916/07, 25924/08 en 14599/09 (Alekseyev/Rusland).
EHRM 18 maart 2011, appl. nr. 30814/06 (Lautsi e.a./Italië).
EHRM 3 november 2011, appl. nr. 29459/10 (Fratanoló*/*Hongarije).
EHRM 1 december 2011, appl. nr. 8080/08 en 8577/08 (Schwabe en M.G./Duitsland).
EHRM 9 februari 2012, appl. nr. 1813/07 (Vejdeland e.a./Zweden).
EHRM 12 juni 2012, appl. nr. 26005/08 en 26160/08 (Tatár en Fáber/Hongarije), *EHRC* 2012, 174, m.nt. J.G. Gerards.
EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije), *ECHR* 2012, 212, m.nt. B. Roorda.
EHRM 16 oktober 2012, appl. nr. 2158/12 (H.C.W. Schilder/Nederland), *JB* 2013, 2, m.nt. J.L.W. Broeksteeg; *EHRC* 2013, 68, m.nt. A.J. Overbeeke; *AB* 2013, 93 m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.
EHRM 18 juni 2013, appl. nr. 8029/07 (Gün e.a./Turkije).
EHRM 20 februari 2014, appl. nr. 10441/04 (Nosov e.a./Rusland), *EHRC* 2014, 117, m.nt. M.A.D.W. de Jong.
EHRM 12 juni 2014, appl. nr. 17391/06 (Primov e.a./Rusland).
EHRM 24 februari 2015, appl. nr. 30587/13 (Karaahmed/Bulgarije), *EHRC* 2015, 116, m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt.

ECRM

ECRM 20 juli 1957, appl. nr. 250/57 (Communist Party of Germany/Duitsland).
ECRM 13 december 1963, appl. nr. 1747/62 (X./Oostenrijk).
ECRM 20 december 1974, appl. nr. 5442/72 (X./Verenigd Koninkrijk).
ECRM 21 mei 1976, appl. nr. 6741/74 (X./Italië).
ECRM 12 oktober 1978, appl. nr. 7050/75 (Arrowsmith/Verenigd Koninkrijk).
ECRM 10 oktober 1979, appl. nr. 8191/78 (Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne/Zwitersland).
ECRM 11 oktober 1979, appl. nr. 8348/78 en 8406/78 (Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland).
ECRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 (Christians Against Fascism and Racism/Verenigd Koninkrijk).
ECRM 12 maart 1981, appl. nr. 8160/78 (X./Verenigd Koninkrijk).
ECRM 3 oktober 1983, appl. nr. 9278/81 en 9415/81 (G&E/Noorwegen).

ECRM 6 december 1983, appl. nr. 10180/82 (D./Frankrijk).
ECRM 13 december 1988, appl. nr. 12781/87 (Rune Andersson/Zweden).
ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13079/87 (G./Duitsland).
ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13235/87 (WM&HO/Duitsland).
ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13389/87 (Schiefer/Duitsland).
ECRM 6 maart 1989, appl. nr. 13858/88 (CS/Duitsland).
ECRM 12 oktober 1989, appl. nr. 12774/87 (B.H., M.W., H.P. en G.K./Oostenrijk).
ECRM 15 oktober 1991, appl. nr. 14093/88 (Moosmann/Oostenrijk).
ECRM 13 mei 1992, appl. nr. 15928/89 (J.K./Nederland).
ECRM 30 november 1992, appl. nr. 14923/89 (G.S./Oostenrijk).
ECRM 10 december 1992, appl. nr. 16311/90, 16312/90 en 16313/90 (Hazar, Hazar en Açik/Turkije).
ECRM 8 maart 1994, appl. nr. 20490/92 (Iskcon e.a./Verenigd Koninkrijk).
ECRM 6 april 1995, appl. nr. 25522/94 (Rai, Allmond en Negotiate Now!/VK).
ECRM 9 april 1997, appl. nr. 29107/95 (Stedman/Verenigd Koninkrijk).
ECRM 9 september 1998, appl. nr. 36773/97 (Nachtmann/Oostenrijk).
ECRM 19 oktober 1998, appl. nr. 31416/96 (Pendragon/Verenigd Koninkrijk).

Hof van Justitie van de EU/EG

HvJ EG 9 december 1997, zaaknr. C-265/95 (Commissie van de EG/Frankrijk), ECLI:EU:C:1997:595, *AB* 1998, 95, m.nt. F.H. van der Burg.
HvJ EG 12 juni 2003, zaaknr. C-112/00 (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Oostenrijk), ECLI:NL:XX:2003:AO2914, *AB* 2003, 377, m.nt. A.J.C. de Moor-van Vugt.

Nederland

HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 137.
HR 17 maart 1953, ECLI:NL:HR:1953:AG1989, *NJ* 1953, 389, m.nt. B.V.A. Röling.
HR 30 mei 1967, ECLI:NL:HR:1967:AB6430, *NJ* 1968, 4.
HR 18 november 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7031, *NJ* 1981, 102, m.nt. Th.W. van Veen.
HR 31 oktober 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9553, *NJ* 1987, 173, m.nt. Th.W. van Veen.
HR 24 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC9773, *NJ* 1987, 705, m.nt. Th.W. van Veen.
HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0431, *NJ* 1996, 514.
HR 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3416, *NJ* 2004, 80.
HR 29 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1359, *AB* 2005, 31.
HR 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741, *AB* 2007, 23, m.nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.
HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *AB* 2007, 131, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.
HR 13 mei 2014, ECLI:HR:2014:1101, *AB* 2014, 374, m.nt. J.G. Brouwer.

Parket bij de Hoge Raad 17 oktober 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AU6741.

ABRvS 1 juni 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2746, *Gst.* 1990, 8, m.nt. H.P.J.A.M. Hennekens.
ABRvS 16 juni 1993, *LJN* AN3731, *AB* 1994, 424, m.nt. C. Riezebos.

ABRvS 27 oktober 1994, ECLI:NL:RVS:1994:AP9714, *Gst.* 1995-7005, 5, m.nt. E. Brederveld.
ABRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179, m.nt. J.A. Hofman; *Gst.* 1996-7026, 2, E. Brederveld.
ABRvS 14 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6359, *JB* 1996, 169, m.nt. BvM.
ABRvS 19 december 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AH6426, *AB* 1997, 79, m.nt. F.C.M.A. de Michiels.
ABRvS 3 december 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, *AB* 2000, 291, m.nt. B.P. Vermeulen.
ABRvS 8 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2392, *AB* 2002, 221, m.nt. J.G. Brouwer & F.R. Vermeer; *Gst.* 2002, 7167, 7, m.nt. D.E. Bunschoten.
ABRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9833.
ABRvS 1 april 2010, ECLI:NL:RSV:2010:BM0191, *AB* 2010, 240, m.nt. F.M.C. Vlemminx.
ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS2011:BR1448, *AB* 2011, 333, m.nt. V.M. Bex-Reimert; *AB* 2011, 333, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; *Gst.* 2014, 4, m.nt. N.S. Efthymiou; *JB* 2011, 192, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.
ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1423.
ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441.
ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174, *AB* 2015, 181, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, *AB* 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda;
ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, *AB* 2015, 198, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.

ARRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, *AB* 1994, 242, m.nt. R.M. van Marle.

Vz. ABRvS 16 februari 1989, ECLI;NL;RVS:1989:AH2643, *AB* 1990, 9, m.nt. P.J. Boon.
Vz. ABRvS 17 augustus 1990, ECLI:NL:RVS:1990:AN1621, *AB* 1991, 44, m.nt. P.J. Boon; *Gst.* 1991-6913, 3 m.nt. E. Brederveld.

Vz. ARRvS 27 mei 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6743, *AB* 1983, 62, m.nt. J.H. van der Veen.
Vz. ARRvS 30 mei 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7321, *AB* 1984, 85, m.nt. P.J. Boon.
Vz. ARRvS 13 juni 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM8710, *AB* 1986, 153.
Vz. ARRvS 2 juni 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0185, *AB* 1989, 12, m.nt. P.J.J. van Buuren.
Vz. ARRvS 1 juni 1989, *AB* 1989, 499, m.nt. A.E. Schilder.
Vz. ARRvS 31 juli 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2789, *AB* 1990, 315.

Hof ’s-Gravenhage 12 december 1989, ECLI:NL:GHSGR:1989:AC2784.
Hof ‘s-Gravenhage 28 maart 1996, ECLI:NL:GHSGR:1996:AH5550, *KG* 1996, 146.
Hof Amsterdam 25 april 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AU5949.
Hof Amsterdam 21 november 2000, ECLI:NL:GHAMS:2000:AA9105, *Belastingblad* 2001, 308.
Hof Amsterdam 12 juli 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AH8438, *KG* 2001, 184.
Hof ’s-Gravenhage 10 mei 2004, zaaknr. 22/001264-04 (niet gepubliceerd).
Hof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813, *AB* 2012, 202, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
Hof ’s-Gravenhage 10 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2271.

Rb. Amsterdam 5 april 1995, *M en R* 1995, 103, m.nt. Kottenhagen-Edzes.
Rb. Amsterdam (pres.) 14 december 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA9033.
Rb. Amsterdam (pres.) 27 juli 2001, ECLI:NL:RBAMS:2001:AM0825.
Rb. Amsterdam (vzr.) 11 september 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AY8676.
Rb. Amsterdam (vzr.) 20 november 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AZ2850
Rb. Amsterdam (polr.) 22 juni 2009, ECLI:RBAMS:2009:BJ4874, *AB* 2009, 381, m.nt. J.G. Brouwer.
Rb. Amsterdam (vzr.) 9 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ7690.
Rb. Amsterdam (vzr.) 9 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BV1003.
Rb. Amsterdam (vzr.) 22 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV9645, *AB* 2012, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310, *NJCM-Bulletin* 2013, 19, m.nt. B. Roorda.
Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335, *AB* 2013, 68, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; *JG* 2013, 20, m.nt. B. Roorda.
Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471.
Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227.
Rb. Amsterdam (vzr.) 4 oktober 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6780.
Rb. Breda (polr.) 24 oktober 1985, ECLI:NL:RBBRE:1985:AC9060, *NJ* 1986, 132.
Rb. Breda 26 november 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:BB8689, *JM* 2008, 16, m.nt. De Graaf.
Rb. Breda 20 november 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO1112.
Rb. Den Haag (vzr.) 16 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK1052.
Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842.
Rb. Den Haag (vzr.) 28 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7164.
Rb. Den Haag (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402.
Rb. Den Haag (vzr.) 11 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX7500.
Rb. Den Haag (vzr.) 15 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY5462.
Rb. Den Haag (vzr.) 12 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6013, *JG* 13.0021, m.nt. B. Roorda.
Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608, *AB* 2013, 332, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.
Rb. Den Haag (vzr.) 27 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:16319.
Rb. Den Haag 18 december 2013, *SGR* 13/6551.
Rb. Den Haag 23 januari 2014, *SGR* 13/1534.
Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, *SGR* 13/1534.
Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790.
Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11595.
Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596.
Rb. Den Haag (polr.) 30 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11902.
Rb. Groningen (vzr.) 24 mei 2012,l ECLI:NL:RBGRO:2012:BW6584, *JG* 2012, 6, m.nt. A.J. Wierenga.
Rb. Haarlem (pres.) 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254, *KG* 1996, 360, *Gst.* 1996-7044, 4, m.nt. E. Brederveld.
Rb. Maastricht 23 november 2004, ECLI:NL:RBMAA:2004:AR6191.
Rb. Maastricht (pol.r.) 4 mei 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AW8040.
Rb. Maastricht (pol.r.) 4 mei 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AW7724.
Rb. Middelburg (pres.) 22 februari 2001, ECLI:NL:RBMID:2001:AB0195.
Rb. Middelburg 9 juni 2004, ECLI:NL:RBMID:2004:AP1969.

Rb. Noord-Holland (vzr.) 22 mei 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4312.
Rb. Noord-Holland 21 juni 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:4711.
Rb. Oost-Brabant (vzr.) 10 september 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5281.
Rb. ’s-Gravenhage (pres.) 8 mei 1991, ECLI:NL:RBSGR:1991:AH3535.
Rb. ’s-Hertogenbosch 6 juni 2002, *NBSTRAF* 2003, 87.
Rb. ’s-Hertogenbosch (vzr.) 21 juli 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY4923.
Rb. ’s-Hertogenbosch (vzr.) 22 mei 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BI4755.
Rb. ’s-Hertogenbosch (vzr.) 2 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU6718.
Rb. Roermond (pres.) 3 november 1993, ECLI:NL:RBROE:1993:AH4352.
Rb. Roermond (pol.r.) 24 maart 2003, ECLI:NL:RBROE:2003:AF6148, *JB* 2003, 132.
Rb. Roermond (vzr.) 10 juni 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:BM7394.
Rb. Rotterdam (pres.) 16 oktober 1987, ECLI:NL:RBROT:1987:AH1943.
Rb. Rotterdam (pres.) 15 maart 1995, ECLI:NL:RBROT:1995:AH5191.
Rb. Rotterdam (pres.) 7 april 1995, ECLI:NL:RBROT:1995:AH5207, *KG* 1995, 206.
Rb. Rotterdam (pres.) 15 november 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA8352, *KG* 2000, 255.
Rb. Rotterdam 28 februari 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BP6099.
Rb. Rotterdam (vzr.) 5 april 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW1006.
Rb. Rotterdam 17 januari 2013, ECLI:NL:RBROT::2013:BY9428.
Rb. Utrecht (vzr.) 8 december 2006, ECLI:NL:RBUTR:2006:AZ4020.
Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734.
Rb. Zutphen (vzr.) 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.
Rb. Zwolle-Lelystad (pol.r.) 17 maart 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BC7237, *AB* 2008, 257, m.nt. J.G. Brouwer.

Ktg. ’s-Hertogenbosch 20 juni 2001, *NBSTRAF* 2001, 251.

Duitsland

BVerfG 14 mei 1985, *NJW* 1985, 2395 (Brokdorf).
BVerfG 11 november 1986, *BVerfGE* 73, 206 (Sitzblockaden I).
BVerfG 11 juni 1991, *NJW* 1991, 2694.
BVerfG 1 december 1992, *NStZ* 1993, 190.
BVerfG 10 januari 1995, *NJW* 1995, 1141 (Sitzblockaden II).
BVerfG 7 maart 1995, *NJW* 1995, 3110.
BVerfG 18 augustus 2000, *NVwZ* 2000, 1405.
BVerfG 26 januari 2001, *NJW* 2001, 1409, *NVwZ* 2001, 670.
BVerfG 1 mei 2001, *NJW* 2001, 2078.
BVerfG 12 juli 2001, *NJW* 2001, 2459-2460.
BVerfG 24 oktober 2002, *NJW* 2002, 1031 (Sitzblockaden III).
BVerfG 5 september 2003, *JuS* 2004, 243.
BVerfG 23 juni 2004, *NJW* 2004, 2814, *NVwZ* 2004, 1483.
BVerfG 26 oktober 2004, *NVwZ* 2005, 80.
BVerfG 17 december 2009, *NJW* 2009, 1481
BVerfG 12 mei 2010, *JuS* 2010, 938.
BVerfG 7 maart 2011, *NJW* 2011, 3020.

BVerwG 31 januari 1967, *NJW* 1967, 1191.
BVerwG 16 mei 2007, *NVwZ* 2007, 1431-1433.
BVerwG, *NVwZ* 2007, 1431-1432.

BGH 27 september 1983, *NStZ* 1984, 28.

BayObLG 28 oktober 1955, *NJW* 1956, 153.
BayObLG 19 november 1969, *NJW* 1970, 479.
BayObLG 28 maart 1978, *BayObLGSt* 1978, 49.
BayObLG 8 september 1982, *LSK* 1983, 370037.
OLG Celle 9 december 1976, *NJW* 1977, 444.
OLG Düsseldorf 8 september 1977, *NJW* 1978, 118.
OLG Düsseldorf 6 juli 1984, *NStZ* 1984, 513.
OLG Keulen 6 december 1980, *NStZ* 1981, 227.
OVG Lüneberg 13 juni 1955, *NJW* 1955, 1939.
OLG Saarbrücken 15 september 1998, *NStZ-RR* 1999, 119.
OLG Stuttgart 15 december 1980, *NStZ* 1981, 186.

LG Hamburg 30 oktober 1997, *NJW* 1998, 1411.

VGH Mannheim 14 april 2005, *BeckRS* 2005, 27788.
VGH Mannheim 30 juni 2011, *BeckRS* 2011, 53015.
VGH München 12 april 2012, *Becklink* 1019789.
VGH München 20 april 2012, *BeckRS* 2012, 52688.
VGH München 2 juli 2012, *Becklink* 1021190.
VGH München 14 april 2013, *BeckRS* 2013, 50871.

OVG Bautzen 16 juli 2003, 3 BS 216, 03.
OVG Berlijn-Brandenburg 18 november 2008, *NVwZ-RR* 2009, 370.
OVG Berlijn-Brandenburg 16 augustus 2012, *BeckRS* 2012, 55693.
OVG Frankfurt 14 november 2003, *NVwZ-RR* 2004, 844.
OVG München 23 september 1991, *NVwZ-RR* 1992, 360.
OVG Rheinland-Pfalz 10 februari 2010, *Becklink* 299134.
OVG Saarlouis 10 november 1969, *DÖV* 1970, 53.

VG Berlijn 28 september 2012, VG 1 L 254.12.
VG Berlijn 10 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51829.
VG Berlijn 2 november 2012, *BeckRS* 2012, 59295.
VG Berlijn 20 december 2013, *BeckRS* 2014, 46214.
VG Düsseldorf 13 juli 2012, *BeckRS* 2012, 54012.
VG Frankfurt a.M. 6 augustus 2012, *NVwZ-RR* 2012, 806.
VG Freiburg 17 mei 2010, *BeckRS* 2010, 49918.
VG Gelsenkirchen 15 december 2000 (niet gepubliceerd).
VG Gießen 30 juli 2009, *NVwZ* 2010, 18.
VG Keulen 21 augustus 2013, *BeckRS* 2013, 54903.
VG Lüneberg 16 maart 2006, *BeckRS* 2006, 22554.
VG Meiningen 24 mei 2012, *BeckRS* 2012, 51640.
VG Stuttgart 23 augustus 2006, *BeckRS* 2007, 20824.
VG Weimar 28 april 2009, *BeckRS* 2010, 46273.
VG Würzburg 27 april 2010, *BeckRS* 2010, 36572.
VG Würzburg 11 april 2012, *BeckRS* 2012, 49275.
VG Würzburg 19 april 2012, *BeckRS* 2012, 50026.
VG Würzburg 20 april 2012, BeckRS 2012, 50027.

VG Würzburg 19 juni 2012, *BeckRS* 2012, 52185.
VG Würzburg 14 maart 2013, *BeckRS* 2013, 49633.

Engeland

House of Lords 4 maart 1999, [1999] 2 Cr. App. R. 348, (DPP v Jones).
House of Lords, 13 december 2006, [2006] UKHL 55, [2007] 2 A.C. 105 (R. (on the application of Laporte) v Chief Constable of Gloucestershire).

Court of Appeal 21 april 1891, [1891] 2 Ch 269 (Bonnard v Perryman).
Court of Appeal 13 mei 1975, [1976] Q.B. 142 (Hubbard e.a. v Pitt e.a.).
Court of Appeal 18 oktober 1979, [1981] Q.B. 202 (Verrall v Great Yarmouth Borough Council).
Court of Appeal 8 mei 2006, [2006] EWCA Civ 532, 2006 WL 1209016 (R. on the application of Haw v Secretary of State for the Home Department).
Court of Appeal 28 juli 2006 [2006] EWCA Civ 1118, 2006 WL 2049690 (The Queen on the Application of Singh v Chief Constable of West Midlands Police).
Court of Appeal 5 februari 2009, [2009] EWCA Civ 23, 2009 WL 6536 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence).
Court of Appeal 16 juli 2010, [2010] EWCA Civ 817, 2010 WL 2771930 (Hall v The Mayor of London).
Court of Appeal 22 februari 2012, [2012] EWCA Civ 160, 2012 WL 488470, (City of London Corp v Samede).
Court of Appeal 30 januari 2013, [2013] EWCA Civ 28, [2013] H.R.L.R. 15, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council).

High Court of Justice King's Bench Division 16 oktober 1935, [1936] 1 KB 218 (Duncan v Jones).

High Court of Justice Queen's Bench Division 13 juni 1882, [1882] 9 Q.B.D. 308 (Beatty v Gillbanks).
High Court of Justice King's Bench Division 16 oktober 1935, [1936] 1 KB 218 (Duncan v Jones).
High Court of Justice Queen's Bench Division 23 januari 1997, [1998] Q.B. 563, [1997] 2 W.L.R. 578 (DPP v Jones (Margaret).
High Court of Justice Queen's Bench Division 4 oktober 2002, [2002] EWHC 2073 (QB), 2002 WL 31050512 (Westminster City Council v Haw).
High Court of Justice Queen's Bench Division 17 maart 2011, [2011] EWHC 585 (QB), 2011 WL 722351 (The Mayor of London (on behalf of the Greater London Authority) v Haw, Tucker & Sweet).
High Court of Justice Queen's Bench Division 27 april 2012, [2012] EWHC 1123 (Admin), 2012 WL 1358028, (R. (on the application of Gallastegui) v Westminster City Council).
High Court of Justice Queen's Bench Division 1 juni 2012, [2012] EWHC 1537 (QB), 2012 WL 1933461, (The Mayor and Burgesses of the London Borough of Islington v Persons Unknown).
High Court of Justice Queen's Bench Division 27 juni 2012, [2012] EWHC 2828 (QB), 2012 WL 2191588, (London Borough of Hackney v Persons Unknown).
High Court of Justice Queen's Bench Division 7 december 2012, [2012] EWHC 3408 (QB) (Harlan Laboratories UK Ltd v Stop Huntingdon Animal Cruelty (SHAC)).

High Court of Justice Queen's Bench Division 11 november 2013, [2013] EWHC 4024 (QB), 2013 WL 5905272, (West Sussex County Council v Persons Unknown).

High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 23 juli 1999, [2000] H.R.L.R. 249 (Redmond-Bate v Director of Public Prosecutions).

High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 6 maart 2008, [2008] EWHC 416 (Admin), 2008 WL 678035 (Tabernacle v The Secretary of State for Defence).

High Court of Justice Chancery Division 10 maart 2014, [2014] EWHC 645 (Ch), 2014 WL 795312, (Manchester Ship Canal Developments Ltd v Persons Unknown).

High Court of Justice Divisional Court 26 april 1950, 2 K.B. 498 (Flockhart v Robinson)

Parlementaire stukken

Nederland

Kamerstukken I 1976/77, 13 872, nr. 55a, 55b
Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64b.

Handelingen I 1987/88, 19 april 1988.

Kamerstukken II 1935/36, 241, nr. 3.
Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, 4, 6.
Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7.
Kamerstukken II 1984/85, 19 073, nr. 3.
Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, 10.
Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 2, 3.
Kamerstukken II 1985/86, 19 429, nr. 3.
Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 4, 5.
Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 8, 19, 21.
Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10.
Kamerstukken II 2001/02, Aanhangsel 770, p. 1613-1615.
Kamerstukken II 2001/02, Aanhangsel 770, p. 1613-1615.
Kamerstukken II 2004/05, 29 829, nr. 3.
Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 57.
Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20.
Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 65.

Handelingen II 1935/36, 28 mei 1936.
Handelingen II 1987/88, 27 januari 1988.
Handelingen II 1976/77, 16 december 1976.
Aanhangsel Handelingen II 2004/2005, 259.
Aanhangsel Handelingen II 2006/07, 3307-3308.
Aanhangsel Handelingen II 2013/14, 2618, 2773 en 2775.

Engeland

‘White Paper’ bij de Human Rights Act, *Rights Brought Home: The Human Rights Bill*, Command Paper No. Cm. 3782, oktober 1997, te raadplegen via www.gov.uk.

Overige bronnen

Aanbeveling nr. R (97) 20 van 30 oktober 1997 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, te raadplegen via www.coe.int.

‘Antwoorden kamervragen over de arrestatie van enkele protestanten op de Dam’ van de Minister van Veiligheid en Justitie van 21 mei 2013.

‘Brief aan de raad 7 november ontwikkelingen Tentenkamp aan de Notweg’ van 7 november 2012, te raadplegen via www.amsterdam.nl.

Brief ‘Demonstratie 12 juli’ van de burgemeester van Den Haag aan de voorzitter van de Algemene Raadscommissie van 17 juli 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Brief ‘Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer Grinwis inzake de antisemitische ‘Pro Gaza’ demonstratie’ van het college van B en W aan de gemeenteraad van 29 juli 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van Den Haag met als onderwerp ‘Demonstratiebeleid’ van 20 augustus 2014, kenmerk BSD/2014.792 – RIS 275302, te raadplegen via www.denhaag.nl.

‘Verklaring van Burgemeester Van Aartsen voorafgaand aan debat 14/8/14’ van 14 augustus 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Brief ‘NSS-verordening ex artikel 176 Gemeentewet (BSD/2014/110 – RIS 270043)’ van 6 februari 2014 van de burgemeester van Den Haag, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Brief ‘Wiesenthal Centre to Mayor of The Hague, “Your Authorization of ISIS Gathering May Have Violated The Netherlands’ Anti-Terrorism Legislation”’ van 28 juli 2014, te raadplegen via www.wiesenthal.com.

‘Beantwoording 3 sets Kamervragen over een demonstratie op 12 juli 2014 in Den Haag’ van de Minister van Veiligheid en Justitie van 25 augustus 2014, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

‘Beantwoording 6 sets Kamervragen over een demonstratie van 24 juli 2014 in Den Haag’ van de Minister van de Minister van Veiligheid en Justitie van 25 augustus 2014, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

College voor de Rechten van de Mens 6 april 2011, oordeelnummer 2011-48, r.o. 3.5, te raadplegen via www.mensenrechten.nl.

Comité van Ministers 15 april 1970, appl. nr. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67 (de Griekse zaak).

‘De Troonswisseling 2013 – Feestelijk, open, ongestoord en veilig – Een terugblik’ van 12 september 2013 in opdracht van en vastgesteld door de Zeshoek, door het college van b en w mede namens de Zeshoek Troonswisseling aangeboden aan de gemeenteraad van Amsterdam, te raadplegen via www.amsterdam.nl.

‘Demonstreren onder druk’ van vrijdag 9 november 2007, te raadplegen via haagsestadspartij.nl.

‘English Defence League Bradford march banned’ van 20 augustus 2010, te raadplegen via www.channel4.com.

‘English Defence League march in Leicester banned’ van 4 oktober 2010, te raadplegen via www.guardian.co.uk.

‘English Defence League march banned’ van 12 augustus 2011, te raadplegen via www.independent.co.uk.

‘Even niet dé demonstratiestad’ van 21 augustus 2014 in het NRC Handelsblad.

‘Exclusion zone bars animal tests protest’ van 17 april 2003, te raadplegen via www.guardian.co.uk.

‘Explanatory Notes’ bij artikel 141 Police Reform and Social Responsibility Act 2011, te raadplegen via www.legislation.gov.uk.

‘Fuck de burger – Zo, en wat zijn wij van plan’ van Wietse Pottjewijd in de Volkskrant, bijlage Vonk, p. 6-7 van 30 mei 2015.

‘G-8-Gipfel: Wie Rechtsradikale in Heiligendamm punkten wollen’ van L. Erdmann van 23 april 2007, te raadplegen via www.spiegel.de.

‘Hate speech’-factsheet van november 2014 van het EHRM, te raadplegen via www.echr.coe.int.

‘Home Secretary agrees march ban’ van 26 augustus 2011 op www.homeoffice.gov.uk.

I. Ortiz, S. Burke, M. Berrada & H. Cortes, *World Protests 2006-2013*, New York september 2013, te raadplegen via policydialogue.org.

J. van Stekelenburg, ‘Protest. Nog wel van deze tijd?’, *Idee,* 2014, jaargang 35, nr. 4, p. 6-13, te raadplegen via vanmierlostichting.d66.nl.

‘Karavaan annuleert in samenspraak met gemeente alle dansvoorstellingen Q61 Cemetry van Ann van den Broek’ van 23 mei 2015, te raadplegen via www.karavaan.nl.

Koningsdagverordening Graft-De Rijp 2014, te raadplegen via www.graftderijp.nl.

‘Lector Politieacademie: ‘Boos zijn in Nederland mag’’ van 31 maart 2014, te raadplegen via www.ad.nl.

‘Letterlijk uitgesproken tekst burgemeester Van Aartsen tijdens pesrsverklaring over situatie Schilderswijk op 2-7-2015’ van 2 juli 2015, te raadplegen via www.denhaag.nl.

‘Manifestations dans le monde entre 1979 et 2013 – Par John Beieler’, te raadplegen via www.youtube.com.

‘Mapped: Every Protest on the Planet Since 1979’ van J. Dana Stuster van 22 augustus 2013, te raadplegen via www.foreignpoliciy.com.

Nieuwsbericht ‘Polizei beobachtet: Occupy-Camp bleibt vorerst stehen’ van 22 november 2011, te raadplegen via www.muensterschezeitung.de.

Nieuwsbericht ‘Strohfeuer der Occupy- Bewegung erlischt – Zeltlager nur noch in vier deutschen Städten – Wendel vom Protestcamp zur Sozialstation’ van vrijdag 13 april 2012, te raadplegen via adn1946.wordpress.com.

Nieuwsbericht ‘Demonstratieverbod Nationaal Monument onderzocht’ van 31 mei 2012, te raadplegen via www.parool.nl.

Nieuwsbericht ‘Politie houdt Irakezen Zwolle aan’ van donderdag 23 augustus 2012, te raadplegen via www.nos.nl.

Nieuwsbericht ‘Studente Joanna roept op tot protest op 30 april’ van 5 februari 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Activiste kondigt demonstratie aan bij troonswisseling’ van 6 februari 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Van der Laan: Geen demonstraties op Dam op 30 april’ van 8 februari 2013, te raadplegen via www.at5.nl.

Nieuwsbericht ‘Betogen in centrum bij inhuldiging’ van 21 maart 2013, te raadplegen via www.nos.nl.

Nieuwsbericht ‘Maatregelen tegen straatterreur besproken’ van 17 april 2013, te raadplegen via www.tweedekamer.nl.

Nieuwsbericht ‘Vandaal moet ME betalen’ van 17 april 2013, te raadplegen via www.spitsnieuws.nl.

Nieuwsbericht ‘Eenmansprotest ook op Dam toegestaan’ van 24 april 2013, te raadplegen via www.nd.nl.

Nieuwsbericht ‘Amsterdam is op (bijna) alles voorbereid’ van 29 april 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Republikeinse activiste verwijderd van de Dam’ van 30 april 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Twee demonstranten aangehouden op de Dam – ‘inschattingsfout’’ van 30 april 2013, te raadplegen via www.nrc.nl.

Nieuwsbericht ‘Antimonarchiedemonstrant: arrestatie georkestreerde actie’ van 30 april 2013, te raadplegen via www.nrc.nl.

Nieuwsbericht ‘Arrestatie volgens Joanna ‘grote poppenkast’ van 30 april 2013, te raadplegen via www.nd.nl.

Nieuwsbericht ‘Arrestatie was echt geen foutje’ van 30 april 2013 op www.volkskrant.nl.

Nieuwsbericht ‘Politie vaag over arrestatie republikeinen’ van 4 mei 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Mist rond oppakken van Joanna blijft’ van 16 mei 2013, te raadplegen via www.trouw.nl.

Nieuwsbericht ‘Activist eist alsnog vervolging na incident inhuldiging’ van 24 april 2015, te raadplegen via www.nos.nl.

Nieuwsbericht ’45.000 aanmeldingen illegale protest-rave in hartje Amsterdam’ van 27 mei 2014, te raadplegen via www.parool.nl.

Nieuwsbericht ‘Radicale moslims demonstreren in Haagse Schilderswijk’ van 4 juli 2014, te raadplegen via www.omroepwest.nl.

Nieuwsbericht ‘UPDATE Van Aartsen: Geen grenzen overschreden bij pro-Palestina demonstratie’ van 24 juli 2014, te raadplegen via www.omroepwest.nl.

Nieuwsbericht 'ME grijpt in bij anti-ISIS-betoging' van 10 augustus 2014 op www.nos.nl.
Nieuwsbericht 'Onrustig Den Haag: stenengooiers verstoren anti-ISIS-protest' van 10 augustus 2014, te raadplegen via www.elsevier.nl.
Nieuwsbericht '"Demonstratieverbod kan niet"' van 15 augustus 2014, te raadplegen via www.nos.nl.
Nieuwsbericht 'Ook antiracisten naar Den Haag' van 4 september 2014, te raadplegen via www.nos.nl.
Nieuwsbericht 'Dam in Amsterdam toneel van tomatengevecht' van 14 september 2014, te raadplegen via www.telegraaf.nl.
Nieuwsbericht 'Maar liefst zeven groepen strijden om Haags protest op 20 september' van 19 augustus 2014, te raadplegen via www.volkskrant.nl.
Nieuwsbericht 'Drie doden bij demonstratie tegen VN-missie Mali' van 27 januari 2015, te raadplegen via www.nrc.nl.
Nieuwsbericht 'Miljoenenschade na rellen in Frankfurt' van 19 maart 2015, te raadplegen via www.parool.nl.

'Noodverordening op grond van artikel 176 Gemeentewet' van 2 juni 2005 van de burgemeester van de gemeente Vlagtwedde, te raadplegen via www.burgemeesters.nl.
'Noodverordening bomenkap' van 4 januari 2006 van de burgemeester van de gemeente Onderbanken, te raadplegen via www.onderbanken.nl.
'Noodverordening' van 22 mei 2009 van de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, te raadplegen via www.burgemeesters.nl.
'Noodverordening 27-28 mei 2011' van 25 mei 2011 van de burgemeester van de gemeente Enschede, te raadplegen via www.enschede.nl.
'Noodverordening Helmond 2011' van 29 september 2011 van de burgemeester van de gemeente Helmond, te raadplegen via www.helmond.nl.
'Noodverordening' van 23 mei 2012 van de burgemeester van de gemeente Vlagtwedde, te raadplegen via www.vlagtwedde.nl.
'Noodverordening NSS Amsterdam 2014' van 19 maart 2014, uitgegeven door de burgemeester van Amsterdam, die geldt van 20 maart 2014 tot en met 26 maart 2014, te raadplegen via www.gemeente.nu.
'Noodbevel (ex artikel 175 van de Gemeentewet)' van 25 maart 2014 van de gemeente Schagen, te raadplegen via respubca.home.xs4all.nl/pdf/nssschagenwob.pdf.
'Noodverordening Deurne 2014-1' van 30 maart 2014 en 'Besluit intrekking noodverordening' van 2 april 2014 van de burgemeester van de gemeente Deurne, te raadplegen via www.deurne.nl.
'Verordening ter handhaving van de openbare orde en ter voorkoming van gevaar (NSS 2014)' van 5 februari 2014, uitgegeven door de burgemeester van Den Haag, die geldt van 22 maart 2014 tot 25 maart 2014, te raadplegen via www.denhaag.nl.

Notitie Beleidsuitgangspunten en Tolerantiegrenzen, Overheidsoptreden en Handhaven NSS-2014', vastgesteld door de Projectgroep Veiligheid NSS met input van het Openbaar Ministerie, te raadplegen via www.burojansen.nl van Buro Jansen & Janssen onder het artikel 'Overheid ontmoedigde het protest rondom NSS-top' van 25 maart 2015.

'Overview of the Court's case-law on freedom of religion' van 31 oktober 2013 van de Reserch Division van het EHRM, te raadplegen via www.echr.coe.int.

Persbericht 'Internationaal straattheater protest in Amsterdam' van 3 september 2004, te raadplegen via www.straattheater.info.

Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96193_0202528, te raadplegen via www.denhaag.nl in zoeksysteem Bestuurlijke stukken.

Travaux préparatoires bij artikel 11 EVRM, DH (56) 16, Appendix, p. 13, Straatsburg 16 augustus 1956.

'Verfassungsbeschwerde gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz', te raadplegen via www.kanzlei-hentschel-lau.de/verfassungsbeschwerde.php en www.kanzlei-hentschel-lau.de/bilder/File/VBS.pdf.

Videofragment 'Kabinet praat over jihadmaatregelen' bij het bericht 'Opstelten: Verheerlijken geweld radicale moslims niet altijd strafbaar' van 4 september 2014, te raadplegen via www.omroepwest.nl.

VN, Treaty Series, vol. 999, p. 172, te raadplegen via www.refworld.org.

'WALTHAMSTOW: Police 'ban' EDL static protest' van 26 oktober 2012, te raadplegen via www.guardian-series.co.uk.

treaties.un.org.
conventions.coa.int.
www.denhaag.nl.
www.delft.nl.
versammlung.diegedankensindfrei.org.
www.versammlungsfreiheit-nds.de.
www.vng.nl.